

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Participación ciudadana y políticas de urbanismo en
grandes ciudades**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Camilo Andrés Montoya Pardo

DIRECTOR

Eliseo López Sánchez

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**Participación Ciudadana y Políticas de Urbanismo
en Grandes Ciudades**

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Tesis Doctoral

Autor: Camilo Andrés Montoya Pardo

Director: Eliseo López Sánchez

2017

*Para mi familia por su apoyo infinito,
y para mi esposa Emilie por su amor incondicional.*

Agradecimientos

Aprovecho este espacio para agradecer a mis padres Fernando y Nelly por ser siempre un ejemplo a seguir, por su apoyo y por motivarme a conseguir mis metas. Agradezco también a mis hermanos, Milton y Oscar, que aunque a la distancia, siempre cuento con su apoyo. Quiero agradecer también a mi esposa por estar siempre a mi lado y acompañarme en esta etapa de mi vida profesional y académica.

Agradezco de manera especial a mi tutor Dr. Eliseo López Sánchez, que con profesionalismo y sabiduría ha supervisado esta Tesis Doctoral, sus conocimientos fueron de inmenso valor para esta investigación y para mi crecimiento profesional. Finalmente, agradezco a todas las personas que brindaron sus conocimientos sobre cada uno de los proyectos de urbanismo estudiados, sin ellos no hubiera sido posible la investigación de campo realizada en las ciudades de Berlín, Madrid y Londres. Finalmente agradezco también a Hugo Hopping y Johanna Guldager por complementar mi interés en la participación ciudadana hacia el diseño, el urbanismo y la arquitectura.

Índice

ÍNDICE DE FIGURAS	7
ÍNDICE DE TABLAS	9
RESUMEN EN INGLÉS	13
RESUMEN EN ESPAÑOL	15
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	19
OBJETO DE ESTUDIO	19
JUSTIFICACIÓN	20
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	21
HIPÓTESIS.....	21
OBJETIVOS	23
VARIABLES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES	23
METODOLOGÍA	24
INTRODUCCIÓN.....	29
CAPITULO I. MARCO TEÓRICO.....	35
1.1. DEFINICIÓN Y LÍMITES DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	35
1.1.1. <i>Definiciones de participación ciudadana</i>	36
1.2. TECNICISMO EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS.....	40
1.3. HETEROGENEIDAD DE INTERESES, MAYORÍAS Y MINORÍAS	41
1.4. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	43
1.4.1. <i>Mecanismos de consulta a las comunidades</i>	43
1.4.2. <i>Los mecanismos deliberativos</i>	45
1.4.3. <i>Los mecanismos de democracia directa</i>	46
1.5. DEFINICIÓN DE POLÍTICAS EN RED	47
1.6. GOBERNANZA URBANA Y POLÍTICAS EN RED	49
1.7. LA TEORÍA DEL CAPITAL SOCIAL	52
1.7.1. <i>Pierre Bourdieu</i>	53
1.7.2. <i>James Coleman</i>	56
1.7.3. <i>Robert Putnam</i>	59
1.8. EL CONCEPTO DE ANÁLISIS DE REDES SOCIALES	73
1.9. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL CAPITAL SOCIAL	76
1.10. EXCLUSIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	82
1.11. LA POSIBILIDAD DE CREAR CAPITAL SOCIAL	85
1.12. ESTADO DEL ARTE: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS DE URBANISMO.....	87
1.12.1. <i>Definición de políticas de urbanismo y enfoques</i>	87
1.12.2. <i>El uso de Tics en las políticas de urbanismo (Recomendación 249 sobre democracia electrónica y la consulta deliberativa en proyectos urbanos)</i>	89
1.12.3. <i>La E – participación como modelo de participación en urbanismo</i>	94

1.12.4. La planeación comunitaria en las políticas de urbanismo	96
1.12.5. La participación ciudadana en espacios de interés natural.....	105
CAPÍTULO II. EL CASO DE LA CIUDAD DE MADRID	115
2.1. INTRODUCCIÓN.....	115
2.2. DELIMITACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO.....	117
2.3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID	117
2.4. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN URBANA EN ESPAÑA.....	118
2.5. SISTEMA DE PLANEACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE MADRID	122
2.5.1. La actualidad.....	127
2.6. REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO URBANO DE MADRID (PGOUM)	129
2.6.1. El modelo de participación en la revisión del (PGOUM)	130
2.6.2. El proceso de información pública de la revisión del (PGOUM)	133
2.7. EL CAPITAL SOCIAL Y EL TEJIDO ASOCIATIVO EN LA CIUDAD DE MADRID	137
2.7.1. El mapa asociativo de Madrid.....	141
2.7.2. El tejido asociativo y la participación ciudadana.....	144
2.7.3. La época pre-democrática y el movimiento urbano en Madrid (1970-1979).....	145
2.7.4. La época democrática: La relación entre tejido asociativo y participación ciudadana en políticas de urbanismo	156
2.8. TENDENCIA ACTUAL HACIA LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN MADRID.....	164
2.9. PROYECTO URBANÍSTICO MADRID RÍO	169
2.9.1. Antecedentes del proyecto Madrid Río: El Pasillo Verde Ferroviario	170
2.9.2. Descripción del proyecto Madrid Río	178
2.9.3. Características demográficas distritales.....	179
2.9.4. El proceso participativo en el proyecto.....	180
2.9.5. El papel del tejido asociativo de la ciudad.....	191
2.9.6. El rendimiento institucional.....	193
2.10. EL CAPITAL SOCIAL LOCAL EN LOS DISTRITOS DE CARABANCHEL, USERA, ARGANZUELA, LATINA Y MONCLOA-ARAVACA.....	194
2.10.1. Patrones asociativos	195
2.10.2. Confianza vecinal	199
2.10.3. Confianza Institucional.....	200
2.10.4. Índices de privación.....	202
CAPITULO III. EL CASO DE LA CIUDAD DE BERLÍN	205
3.1. INTRODUCCIÓN.....	205
3.2. LA CREACIÓN DEL GRAN BERLÍN	206
3.3. DIVISIÓN Y REUNIFICACIÓN DE LA CIUDAD	206
3.4. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE BERLÍN.....	207
3.5. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN URBANA EN ALEMANIA.....	209
3.5.1. Las sociedades cooperativas de vivienda en Alemania	210
3.6. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN URBANA DE BERLÍN	211
3.6.1. Antecedentes a la reunificación: el “Careful Urban Renewal”	214
3.6.2. Reunificación: el “Market Oriented Renewal” 1990-1999	218
3.6.3. Transición del “Careful Urban Renewal” al “Market Oriented Renewal”	219

3.7. LOS PRIMEROS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN EN BERLÍN REUNIFICADA	220
3.8. EL “INNER CITY PLAN” DE 1999	223
3.8.1. <i>Proceso de participación en el “Inner City Plan”</i>	225
3.9. EL PROGRAMA “NEIGHBORHOOD MANAGEMENT”	230
3.9.1. <i>Participación en el programa “Neighborhood Management”</i>	237
3.9.2. <i>La iniciativa de “Activación del Estado” y la nueva cultura de participación</i>	245
3.9.3. <i>Los Concejos de Barrio en el programa “Neighborhood Management”</i>	246
3.9.4. <i>Los procesos de toma de decisiones en los “Concejos de Barrio”</i>	248
3.10. FORMACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN BERLÍN	252
3.11. PROYECTO URBANÍSTICO TEMPELHOF BERLÍN	261
3.12. PROCESO DE PLANEACIÓN DEL PROYECTO TEMPELHOF	264
3.12.1. <i>Primer diseño: el Berlín “Land Use Plan” de 1994</i>	265
3.12.2. <i>“Taller de Planeación”. 1995</i>	267
3.12.3. <i>“Future Workshop Tempelhof 2020” y “Master Plan Kienast y Vogt”. 1999</i>	268
3.12.4. <i>Master Plan “SDUD”. Versión revisada y enmendada del Plan Kienast y Vogt. 2005</i>	268
3.12.5. <i>Borrador de enmienda al “Land Use Plan”. 2008</i>	269
3.12.6. <i>Estudio “Private-public Spaces in the Park Landscape”. 2010</i>	271
3.13. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO TEMPELHOF	272
3.14. EL PROCESO PARTICIPATIVO EN EL PROYECTO	273
3.14.1. <i>Proceso de participación “Tempelhof Freiheit”. Etapa I: 2007-2010</i>	275
3.14.2. <i>Proceso de participación “Tempelhof Freiheit”. Etapa II: 2010 a 2014</i>	289
3.14.3. <i>El tejido asociativo de la ciudad en el proceso “Tempelhof Freiheit”: 2007-2014</i>	291
3.15. LA INICIATIVA CIUDADANA “100 % TEMPELHOFFER FELD”	294
3.16. REFERENDO DE MAYO DE 2014	297
3.17. ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY CIUDADANA “TEMPELHOF-ACT”	298
3.18. PLAN “DEVELOPMENT AND MAINTENANCE PLAN EPP”. 2014 A 2015	303
3.18.1. <i>Las características del tejido asociativo en el proceso EPP 2014-2015</i>	310
3.19. EL CAPITAL SOCIAL LOCAL EN EL ÁREA DEL PROYECTO TEMPELHOF, DISTRITOS DE KREUZBERG, NEUKOLN Y TEMPELHOF-SCHONEBERG	312
3.19.1. <i>Distrito de Neukoln</i>	313
3.19.2. <i>Distrito de Kreuzberg</i>	320
3.19.3. <i>Distrito de Tempelhof-Schoneberg</i>	325
3.19.4. <i>Confianza Institucional</i>	326
3.19.5. <i>Confianza Vecinal</i>	328
CAPITULO IV. EL CASO DE LA CIUDAD DE LONDRES	331
4.1. INTRODUCCIÓN	331
4.2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE LONDRES	332
4.3. EL FUTURO DE LA PLANEACIÓN TRAS EL PROCESO DE CAMBIO	338
4.4. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN BRITÁNICO	341
4.5. LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN URBANA	345
4.5.1. <i>La participación en el nuevo “Local Development Framework (LDF)”</i>	345
4.5.2. <i>La participación interactiva o “E – Planning”</i>	346

4.5.3. Herramienta de participación “Spatially Enabled Deliberative”	348
4.5.4. El empoderamiento comunitario	348
4.5.5. La estrategia de medición del capital social en el Reino Unido	352
4.6. EVOLUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN EL REINO UNIDO	353
4.6.1. Influencia del capital social en la participación ciudadana	356
4.6.2. El caso de Telegraph Hill, Bettersea y Brixton	362
4.7. PROYECTO URBANÍSTICO KING’S CROSS CENTRAL LONDRES	365
4.7.1. Antecedentes del proyecto King’s Cross Central	365
4.8. UBICACIÓN GEOGRÁFICA	376
4.9. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS DISTRITOS DE CAMDEN E ISLINGTON	377
4.10. PROCESO DE PLANEACIÓN DE KINGS CROSS CENTRAL	379
4.10.1. La propuesta del promotor inmobiliario Argent para King’s Cross Central	379
4.11. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO KING’S CROSS CENTRAL	382
4.11.1. Primer proceso de consulta implementado por Argent año 2002-2003	384
4.11.2. Segundo proceso de consulta implementado por el Concejo del distrito de Camden e Islington (2004 y 2005)	394
4.12. CONSULTA A LA PRIMERA PROPUESTA DEL PROMOTOR ARGENT. MAYO DE 2004	395
4.12.1. Talleres: “The future of Kings Cross” para la primera propuesta de Argent. Octubre 2004	403
4.13. CONSULTA AL “KINGS CROSS OPPORTUNITY AREA, PLANNING AND DEVELOPMENT BRIEF”. 2004	406
4.14. DIFERENCIAS ENTRE LAS DOS PROPUESTAS DEL PROMOTOR ARGENT. 2004/2005	408
4.15. CONSULTA A LA SEGUNDA PROPUESTA DEL PROMOTOR ARGENT. OCTUBRE DE 2005	412
4.16. PERMISO DE PLANEACIÓN	413
4.17. INICIATIVA “THINK AGAIN”	415
4.18. FACTORES RELEVANTES PARA EL PROCESO DE CONSULTA: PROYECTO KINGS CROSS CENTRAL	417
4.18.1. Continuidad del proceso de consulta	417
4.18.2. Representatividad de las asociaciones participantes	418
4.18.3. Periodos oficiales contra periodos no oficiales de consulta	419
4.19. EL PAPEL DEL TEJIDO ASOCIATIVO EN EL PROYECTO KINGS CROSS CENTRAL	420
4.20. EL CAPITAL SOCIAL LOCAL EN LOS DISTRITOS DE CAMDEN E ISLINGTON	423
4.20.1. Distrito de Camden	423
4.20.2. Confianza entre vecinos	425
4.20.3. Confianza institucional	426
4.20.4. Acceso a Redes de Apoyo Social	427
4.20.5. Sentido de Comunidad	428
4.20.6. Involucramiento en grupos locales	429
4.20.7. El valor sobre la diversidad cultural	429
4.20.8. Índices de privación social	430
4.20.9. Débil percepción de poder influenciar las decisiones	431
4.20.10. Voluntariado y participación en grupos locales	432
4.20.11. Distrito de Islington	432

CAPITULO V. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROYECTOS MADRID RÍO, TEMPELHOF Y KINGS CROSS CENTRAL.....	435
5.1. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.....	436
5.2. PROYECTO TEMPELHOF BERLÍN.....	438
5.3. TEMPELHOF FASE 1: 2007- 2010: TEMPELHOF FREIHEIT I	440
5.3.1. <i>Mecanismos deliberativos que no pretendieron la representatividad de participantes</i>	440
5.3.2. <i>Mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa</i>	441
5.3.3. <i>El referendo del año 2008</i>	442
5.4. TEMPELHOF FASE 2: 2010-2014: TEMPELHOF FREIHEIT II.....	443
5.4.1. <i>Mecanismos deliberativos que no pretendieron la representatividad de participantes</i>	444
5.4.2. <i>Mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa</i>	444
5.4.3. <i>Mecanismos de democracia directa. Referendo de 2014</i>	445
5.5. TEMPELHOF FASE 3: 2014-2015: PLAN EPP	446
5.6. PROYECTO MADRID RÍO.....	447
5.7. FASE 1: PROCESO DE CONSULTA DE 2007- 2008.....	447
5.7.1. <i>Periodo de Información pública 21 de febrero a 21 de Abril de 2008</i>	448
5.8. PROYECTO KINGS CROSS CENTRAL. LONDRES.....	450
5.9. FASE 1: CONSULTA DEL PROMOTOR INMOBILIARIO ARGENT. 2002-2003	450
5.9.1. <i>Consulta con los jóvenes</i>	450
5.9.2. <i>Mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa</i>	451
5.9.3. <i>Consulta del promotor inmobiliario Argent</i>	451
5.9.4. <i>Mecanismos deliberativos que no pretendieron una representatividad de participantes</i>	452
5.10. FASE 2: CONSULTA DEL CONCEJO DE CAMDEN E ISLINGTON AÑO 2004-2005	453
5.11. CONSULTA A LA PRIMERA PROPUESTA DE ARGENT. MAYO DE 2004	453
5.11.1. <i>Mecanismos de consulta a las comunidades</i>	453
5.11.2. <i>Mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa</i>	456
5.12. CONSULTA A LA SEGUNDA PROPUESTA DE ARGENT. OCTUBRE A NOVIEMBRE 2005	456
5.13. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CAPITAL SOCIAL Y SUS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS.....	456
5.14. ELEMENTOS DE COMPARACIÓN	457
5.14.1. <i>Presencia de redes de asociaciones</i>	457
5.14.2. <i>Patrones de asociacionismo</i>	460
5.14.3. <i>Niveles de confianza institucional y vecinal</i>	465
5.14.4. <i>Estabilidad en el tiempo de la iniciativa ciudadana</i>	471
5.14.5. <i>Promoción institucional de capital social</i>	473
5.14.6. <i>Modelo de planeación urbana en la ciudad</i>	475
5.14.7. <i>Integración o exclusión de inmigrantes</i>	478
5.14.8. <i>Niveles de privación social</i>	483
5.15. IMPACTO DE LOS NIVELES DE CAPITAL SOCIAL EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS PROYECTOS: MADRID RÍO, KINGS CROSS CENTRAL Y TEMPELHOF	485
CONCLUSIONES.....	493

BIBLIOGRAFÍA	503
HEMEROGRAFÍA.....	525
ANEXO 1 – ENTREVISTA REALIZADA A ANTONIO MURILLO	527
ANEXO 2 – ENTREVISTA REALIZADA A JOSÉ FERNÁNDEZ	541
ANEXO 3 – REUNIÓN DEMETRIO GARCÍA DE LEÓN SOLERA	547
ANEXO 4 – RESUMEN DE LA REUNIÓN CON EMILIO MARTÍNEZ VIDAL	549
ANEXO 5 – ENTREVISTA REALIZADA A VINCENTE PÉREZ QUINTANA.....	551
ANEXO 6 – ENTREVISTA REALIZADA A HELGE WEISER.....	557
ANEXO 7 – ENTREVISTA REALIZADA A TILMANN HEUSER	563
ANEXO 8 – ENTREVISTA REALIZADA A MICHAEL MEICHSSUER	573
ANEXO 9 – RESUMEN DEL PROCESO DE CONSULTA EN KINGS CROSS CENTRAL.....	581
ANEXO 10 – ENTREVISTA REALIZADA A BOB WEST	585
ANEXO 11 – ENTREVISTA REALIZADA A MICHAEL EDWARDS.....	593
ANEXO 12 – ENTREVISTA REALIZADA A JOHN CHAMBERLAIN.....	601
ANEXO 13 – ENTREVISTA REALIZADA A BOB WEST.....	611
ANEXO 14 – SOLICITUD AL CONCEJO DE CAMDEN (LONDRES)	621

Índice de figuras

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO.....	35
FIGURA 1. RESULTADOS PROMEDIO DE LAS VARIABLES INDEPENDIENTES EN 47 SOCIEDADES A MEDIADOS DE LOS 90S.....	69
FIGURA 2. REDES DE ACTORES DEL PLAN COMUNITARIO DE TRINITAT NOVA.....	101
CAPÍTULO II. EL CASO DE LA CIUDAD DE MADRID	115
FIGURA 3. MAPA SATELITAL DE LA CIUDAD DE MADRID	115
FIGURA 4. ETAPAS RELEVANTES PARA EL SISTEMA DE PLANEACIÓN EN ESPAÑA 1949-1990	119
FIGURA 5. CALLE PRECIADOS DURANTE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA	123
FIGURA 6. ORGANIGRAMA DEL ÁREA DE GOBIERNO DE URBANISMO Y VIVIENDA ENERO 2013	128
FIGURA 7. VISOR URBANÍSTICO REVISIÓN DEL PLAN GENERAL (SIG)	135
FIGURA 8. PUBLICIDAD DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID.....	160
FIGURA 9. PROYECTO PASILLO VERDE FERROVIARIO	171
FIGURA 10. MAPA DE ÁREAS VULNERABLES Y BARRIOS CON ALTOS ÍNDICES DE PRIVACIÓN EN LA CIUDAD DE MADRID AÑO 2006	179
FIGURA 11. PAISAJE DESDE EL PUENTE DE SEGOVIA AÑO 2008. MADRID RÍO	183
CAPITULO III. EL CASO DE LA CIUDAD DE BERLÍN	205
FIGURA 12. MAPA SATELITAL DE LA CIUDAD DE BERLÍN	205
FIGURA 13. NIVEL DE EMPODERAMIENTO DEL CIUDADANO EN LOS PROGRAMAS DE REGENERACIÓN URBANA EN BERLÍN 1990-2010.....	213
FIGURA 14. DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE IMPACTO DEL “INNER CITY PLAN”	224
FIGURA 15. ÁREAS CON NECESIDADES ESPECIALES DE DESARROLLO	231
FIGURA 16. EVALUACIÓN DEL PROYECTO “ONE MILLION FOR THE KIEZ” AÑO 2003.....	247
FIGURA 17. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LOS “CONCEJOS DE BARRIO”	250
FIGURA 18. EMPODERAMIENTO DE LOS RESIDENTES DENTRO DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LOS CONCEJOS DE BARRIO.....	252
FIGURA 19. ETAPAS DE PLANEACIÓN TEMPELHOF 1994-2016	265
FIGURA 20. VERSIÓN REVISADA “MASTER PLAN 2005”	269
FIGURA 21. BORRADOR DE ENMIENDA AL “LAND USE PLAN”. JUNIO 2009	270
FIGURA 22. MAPA PROYECTO TEMPELHOF	273
FIGURA 23. PLATAFORMA DIÁLOGOS EN LÍNEA TEMPELHOF 2007	280
FIGURA 24. PIONEER FIELDS.....	288
FIGURA 25. PLATAFORMA EN LÍNEA “DEVELOPMENT AND MAINTENANCE PLAN” EPP ..	305
FIGURA 26. PROMEDIO DE CONFIANZA ENTRE VECINOS POR ORIGEN AÑO 2011. ALEMANIA.....	329
CAPITULO IV. EL CASO DE LA CIUDAD DE LONDRES.....	331
FIGURA 27. MAPA SATELITAL DE LA CIUDAD DE LONDRES	331
FIGURA 28. CONDADO DE WANDSWORTH LONDRES.....	348

FIGURA 29. ESTIMACIÓN DEL NIVEL DE VOLUNTARIADO FORMAL EN CADA TIPO DE ÁREA. INGLATERRA.....	353
FIGURA 30. TENDENCIAS EN EL TOTAL DE MEMBRESÍAS DE VARIOS TIPOS DE ORGANIZACIONES 1951 - 1991	354
FIGURA 31. INTERÉS EN POLÍTICA Y ACTIVISMO POLÍTICO EN EL REINO UNIDO 1950 – 1997	357
FIGURA 32. OPINIÓN ACERCA DE SI LOS LONDINENSES PUEDEN INFLUENCIAR LAS DECISIONES EN SU BARRIO Y EN TODA LA CIUDAD DE LONDRES	359
FIGURA 33. CREENCIA DE QUE SE PUEDE CONFIAR EN QUE LAS FIGURAS PÚBLICAS DICEN LA VERDAD	361
FIGURA 34. LÍNEA DE TIEMPO ETAPAS DE PLANEACIÓN Y CONSULTA DEL PROYECTO KINGS CROSS CENTRAL 1996-2020	375
FIGURA 35. ÁREA DEL PROYECTO KINGS CROSS CENTRAL	376
FIGURA 36. ORIGEN DE LOS PARTICIPANTES A LAS ETAPAS: “VOXPOP” Y TALLERES.....	391
FIGURA 37. ÁREAS RESIDENCIALES DEL PROYECTO KINGS CROSS CENTRAL.....	392
FIGURA 38. TOTAL DE USO DEL SUELO PROPUESTO POR ARGENT EN LAS PROPUESTAS DE 2004 Y 2005.....	409
FIGURA 39. ZONAS DEL PROYECTO EN LA PROPUESTA REVISADA DE ARGENT DE 2005.....	410
FIGURA 40. “NEIGHBOURHOOD RENEWAL AREAS” DISTRITO DE CAMDEN.....	424
FIGURA 41. NIVELES DE CONFIANZA. JERARQUÍA DE CONFIANZA: CONFÍA COMPLETAMENTE/MUCHO	426
FIGURA 42. NIVELES DE CONFIANZA POR GRUPO DE EDAD: REINO UNIDO 2003-2004	427
FIGURA 43. DIVERSIDAD CULTURAL EN EL DISTRITO DE CAMDEN. 2002 Y 2005	430

Índice de Tablas

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO.....	35
TABLA 1. TENDENCIAS EN PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y COMUNITARIA	72
CAPÍTULO II. EL CASO DE LA CIUDAD DE MADRID	115
TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LAS PREFERENCIAS DE LAS TASAS DE PERTENENCIA	140
TABLA 3. RESULTADOS DEL MOVIMIENTO URBANO DE MADRID	148
TABLA 4. DESCRIPCIÓN DE CASOS DE MOVILIZACIÓN URBANA EN MADRID	150
TABLA 5. CONSULTAS CIUDADANAS EN MADRID AÑO 2013	166
TABLA 6. PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES POR DISTRITO	191
TABLA 7. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS A 1 DE ENERO DE 2007. DISTRITOS MADRID	194
TABLA 8. NÚMERO DE ASOCIACIONES INSCRITAS EN LOS DISTRITOS DE ARGANZUELA, MONCLOA-ARAVACA, LATINA, CARABANCHEL, LATINA Y USERA AÑO 2007	196
TABLA 9. NÚMERO DE ASOCIADOS POR CATEGORÍA DE ASOCIACIONES AÑO 2008	198
TABLA 10. DEMANDA DE SERVICIOS SOCIALES POR DISTRITO EN MADRID AÑO 2008.....	202
TABLA 11. VARIABLES QUE INDICAN EL GRADO DE PRIVACIÓN SOCIAL	203
CAPITULO III. EL CASO DE LA CIUDAD DE BERLÍN	205
TABLA 12. ÁREAS PRINCIPALES QUE AFECTA EL “INNER CITY PLAN” DE BERLÍN	224
TABLA 13. ACTORES PROTAGONISTAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “NEIGHBORHOOD MANAGEMENT”	232
TABLA 14. PARTICIPACIÓN EN LA FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA “NEIGHBORHOOD MANAGEMENT” AÑO 1999-2009 EN MILLONES DE EUROS.....	233
TABLA 15. PROYECTOS DONDE SE INCLUYERON A LOS CIUDADANOS EN LAS DECISIONES DE DISEÑO DE LOS PROYECTOS EN PRENZLAUER BERG	238
TABLA 16. RESULTADOS COMPARADOS DE LAS ELECCIONES DE 1990 Y 1995 PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BERLÍN.....	242
TABLA 17. TAXONOMÍA DE LOS TIPOS DE CAPITAL SOCIAL.....	259
TABLA 18. HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA AÑOS 2007 A 2010. PROYECTO TEMPELHOF	276
TABLA 19. HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN 2010 A 2014. PROYECTO TEMPELHOF	290
TABLA 20. ETAPAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL “DEVELOPMENT AND MAINTENANCE PLAN” EPP	305
TABLA 21. ESTRATEGIAS PARA FORTALECER EL CAPITAL SOCIAL EN EL DISTRITO DE NEUKOLN EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA “QUARTIER MANAGEMENT”. 2001-2010	316
TABLA 22. ESTRATEGIAS PARA FORTALECER EL CAPITAL SOCIAL EN EL DISTRITO DE KREUZBERG EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA “QUARTIER MANAGEMENT”. 2001-2010	321
TABLA 23. RESIDENTES EXTRANJEROS EN LOS DISTRITOS DE KREUZBERG, NEUKOLN Y TEMPELHOF-SCHONEBERG AÑO 2003.....	322

TABLA 24. VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS DISTRITOS DE KREUZBERG, NEUKOLN Y TEMPELHOF. 2007 A 2010	322
TABLA 25. ESTRATEGIAS PARA FORTALECER EL CAPITAL SOCIAL EN EL DISTRITO DE TEMPELHOF EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA “QUARTIER MANAGEMENT”. 2001-2010	325
TABLA 26. EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS EN ALEMANIA AÑO 2005 A 2009	327
TABLA 27. CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN ALEMANIA AÑO 2008	327
CAPITULO IV. EL CASO DE LA CIUDAD DE LONDRES.....	331
TABLA 28. TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LONDRES (1960 – 2000).....	338
TABLA 29. CARACTERÍSTICAS DE LOS 3 BARRIOS ANALIZADOS (TELEGRAPH HILL, BRIXTON Y BATTERSEA).....	363
TABLA 30. ENCUESTA SOBRE INTERESES CIUDADANOS REALIZADA EN FEBRERO DE 1988 POR “SOLON CONSULTANTS” PARA “BRITISH RAILWAY”	369
TABLA 31. INFRAESTRUCTURAS A CONSTRUIR PROYECTO KING’S CROSS CENTRAL.....	380
TABLA 32. USO DEL SUELO DEL ÁREA DE KINGS CROSS CENTRAL EN HECTÁREAS	380
TABLA 33. INSTRUMENTOS SOMETIDOS A CONSULTA PÚBLICA, HERRAMIENTA DE CONSULTA Y RESPONSABLES. PROYECTO KINGS CROSS CENTRAL.....	383
TABLA 34. PRIORIDADES CIUDADANAS, PRIMERA ETAPA “VOXPOP”	388
TABLA 35. RESUMEN DE LOS TALLERES DE DISCUSIÓN	389
TABLA 36. HERRAMIENTAS DEL PROCESO DE CONSULTA A LA PRIMERA PROPUESTA DEL PROMOTOR ARGENT (OUTLINED PLANNING APPLICATION) JUNIO A OCTUBRE DE 2004	396
TABLA 37. INQUIETUDES DE LOS MIEMBROS Y ASISTENTES A LAS REUNIONES DEL “KINGS’S CROSS DEVELOPMENT FORUM”. PERIODO DE CONSULTA DE JUNIO A OCTUBRE DE 2004	398
TABLA 38. CONCLUSIONES TALLERES “THE FUTURE OF KING’S CROSS” DÍAS 13 Y 23 DE OCTUBRE DE 2004.....	404
TABLA 39. PROCESO DE CONSULTA AL DOCUMENTO “KINGS CROSS OPORTUNITY AREA PLANNING AND DEVELOPMENT BRIEF”	407
TABLA 40. CAMBIOS PRINCIPALES INCLUIDOS EN LA PROPUESTA REVISADA DE ARGENT 2005	410
TABLA 41. TALLERES REALIZADOS EN EL PERIODO DE CONSULTA DE OCTUBRE A NOVIEMBRE 2005 SOBRE LA PROPUESTA REVISADA DE ARGENT	413
CAPITULO V. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROYECTOS MADRID RÍO, TEMPELHOF Y KINGS CROSS CENTRAL.....	435
TABLA 42. CATEGORIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS UTILIZADAS EN LOS 3 PROYECTOS	437
TABLA 43. DIFERENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES DE ASOCIACIONES CASO KINGS CROSS, TEMPELHOF Y MADRID RÍO.....	458
TABLA 44. ÍNDICES DE CONFIANZA ENTRE VECINOS Y CONFIANZA INSTITUCIONAL	469
TABLA 45. VARIABLES QUE INDICAN EL GRADO DE PRIVACIÓN Y CANTIDAD DE INMIGRANTES POR DISTRITO PARA LOS 3 CASOS	484

TABLA 46. GRADOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS DIFERENTES HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN IMPLEMENTADAS EN LOS 3 CASOS.....	486
---	-----

Resumen en inglés

In this study of citizen participation extensive emphasis has been accomplished by studying the effects of the different tools of participation in institutional performance. This PhD research aims to analyze – from a comparative case study approach – the impact that a community accumulation of social capital has for the organizational capacity of citizens and for the nonelectoral participation of civil society in urban planning projects. For this purpose, the research not only prioritizes the study of socio-cultural behavior of citizens but as well their interaction with institutions and within the urbanistic contexts of London, Madrid and Berlin. Central to this research is the study of patterns or associative habits of citizens, the social and institutional relations of trust, and the norms of reciprocity that define the concept of social capital.

This study will demonstrate that the reserves of social capital of a community can positively impact the nonelectoral participation of citizens, considering that from social relations – established by citizens through civic associations – important values are created for participation. Such as relationships of trust or norms of reciprocity that promote cooperative behavior of citizens and special interest in collective causes. These qualities can quickly gather to form civic communities, sensitive to public affairs and therefore much more prone to nonelectoral participation in planning issues. However we must take into account further contextual variables, which vary from one context to another, that foster or restrict citizen's participation.

The main objectives of this study are to find, starting from field research, evidence to assess the causal relationship between accumulation of social capital and participation. Provide the comparative analysis model with additional elements that are useful for understanding the formation of social capital and participation habits. Create additional relative knowledge for the comparative study of participatory processes on urban projects in Europe – which give additional tools to decision makers for adapting these processes of participation to local contexts – and that can impact a higher democratic performance for the implementation of urbanism projects.

Regarding the *Madrid Río* project, this was the case that presented the lowest participatory performance. The absence of participatory tools that allow deliberation of interests between actors planted an unequal access to the decision-making processes. Madrid presented patterns of favorability toward the associationalism of public interest organizations, however the link of the associative fabric to participation was affected, on the one hand, by the medium-low levels of social trust and by the purely informative nature of participatory tools.

With Berlin, the application of a unilateral approach to planning led to high levels of institutional distrust, weakening the legitimacy of the participatory process. In this case, the high levels of confidence that created the associations and cooperation between networks of associations formed a cohesive associative fabric. This encouraged the approval, through a referendum, of the Tempelhof Law which allowed associations and individual citizens the new role of deciders, granting them the necessary self-empowerment to create a new participatory process, and a new development plan for the project, this time with a collaborative approach to planning starting from the bottom up.

In the case Kings Cross Central, the emergence of an historical social capital as result of the existence of stable networks of associations in time allowed for greater representative participation in the project. The horizontal trust among even members of networks of associations and inter-network collaboration was a relevant factor for participation, but also the existence of a citizens' initiative—although intermittently—sustained over time, favored the participation of the associative fabric.

Referring to the hypothesis, social capital reserves for the three cases favorably impacted the organizational capacity, and the participation of citizens, insofar that those reserves allowed the construction of a type of associative fabric. However, even in cases such as London, a more representative participation could be proven as result of the activation of networks that organized the associative fabric. The impact of the accumulation of capital in higher participation rates was determined—to an important extent—by other elements or variables, such as the features of the participation tools or the implemented institutional planning model.

Resumen en español

En este estudio de la participación ciudadana se ha realizado un extenso énfasis en analizar los efectos de las diferentes herramientas de participación en el rendimiento institucional. La investigación, también analiza, a partir de un enfoque comparado de estudios de caso, el impacto que tiene la acumulación de capital social de una comunidad o barrio para la capacidad organizativa de los ciudadanos y para la participación no electoral de la sociedad civil en proyectos de urbanismo. Para ese propósito, la investigación prioriza el estudio del comportamiento socio-cultural de los ciudadanos pero también su interacción con las instituciones y con el contexto urbanístico de las ciudades de Londres, Madrid y Berlín. En este trabajo es central el estudio de los patrones o hábitos asociativos de los ciudadanos, las relaciones de confianza institucional y vecinal y las normas de reciprocidad que definen el concepto de capital social.

Se pretende demostrar que las reservas de capital social de una comunidad puede impactar de manera positiva la participación no electoral de los ciudadanos, teniendo en cuenta que a partir de las relaciones sociales que establecen los ciudadanos en asociaciones cívicas, se crean características importantes para la participación como relaciones de confianza y normas de reciprocidad que promueven un comportamiento cooperativo de los ciudadanos y un interés especial en causas de carácter colectivo. Estas cualidades pueden formar más rápidamente comunidades cívicas, sensibles a los asuntos públicos y por tanto comunidades más propensas a la participación no electoral en asuntos de urbanismo. No obstante hay que tener en cuenta otros elementos contextuales que promueven o restringen la participación de los ciudadanos, y que varían de un contexto a otro.

Los objetivos principales de esta investigación son encontrar, a partir de la investigación de campo, los hechos para evaluar la relación causal entre acumulación de capital social y participación, aportar en el modelo de análisis comparativo elementos adicionales que sean útiles para entender la formación de capital social y los hábitos de participación ciudadana, y crear conocimiento adicional relativo al estudio comparado de procesos participativos en proyectos urbanísticos en Europa, que otorgue herramientas adicionales a los decisores para

adaptar los procesos de participación al contexto local e impactar en un rendimiento más democrático en la implementación de proyectos de urbanismo.

Respecto al proyecto Madrid Río, fue el caso que presentó un menor rendimiento participativo. La ausencia de herramientas participativas que permitieran la deliberación de intereses entre los actores configuró un acceso desigual a los procesos de toma de decisiones. Madrid presentó unos patrones de favorabilidad hacia el asociacionismo en organizaciones de interés público, no obstante, la articulación del tejido asociativo a la participación se vio afectada, por una parte, por niveles discretos de confianza vecinal y por el carácter puramente informativo de las herramientas de participación.

En el caso de Berlín, los altos niveles de confianza que crearon las asociaciones y la cooperación entre redes de asociaciones formaron un tejido asociativo cohesionado. Para este caso la aplicación de un enfoque unilateral de planeación creó altos niveles de desconfianza institucional, impactando en una débil legitimidad del proceso participativo. En ese contexto la cohesión del tejido asociativo fue aprovechado, e incentivó la aprobación, vía referendo, de la Ley ciudadana Tempelhof que permitió otorgar a las asociaciones y ciudadanos individuales un nuevo rol de decisor que permitió el auto-empoderamiento necesario para crear un nuevo proceso participativo, y un nuevo plan de desarrollo para el proyecto, esta vez con un enfoque de planeación colaborativo de abajo a arriba.

Para el caso Kings Cross Central la formación de un capital social histórico como consecuencia de la existencia de redes de asociaciones estables en el tiempo permitió una mayor participación representativa en el proyecto. La confianza horizontal entre los miembros de las redes de asociaciones y la colaboración inter-redes fue un factor relevante para la participación, pero también la existencia de una iniciativa ciudadana -aunque intermitente- sostenida en el tiempo, que favoreció la participación del tejido asociativo.

Con referencia a la hipótesis, las reservas de capital social para los tres casos impactaron favorablemente la capacidad organizativa de los ciudadanos y la participación, en tanto que facilitaron la construcción de un tipo de tejido asociativo. No obstante, aunque en casos como el de Londres, se pudo demostrar una mayor participación representativa como

resultado de la activación de redes de asociaciones que organizaron el tejido asociativo, el impacto de la acumulación de capital social en mayores índices de participación fue determinado en una proporción importante por otros elementos contextuales, como por ejemplo las características de las herramientas de participación o el modelo de planeación institucional implementado.

Planteamiento del problema

Objeto de estudio

El objeto de estudio de esta investigación es el análisis de los patrones asociativos y las relaciones de confianza social e institucional – componentes centrales del capital social – y sus repercusiones, por una parte, en la capacidad organizativa de los ciudadanos y por otra parte en los hábitos de participación no electoral de las sociedades europeas en políticas de urbanismo. Este análisis alcanza mayor concreción a partir de la elaboración de un estudio comparado de los procesos participativos de tres proyectos urbanísticos en las ciudades de Berlín, Londres y Madrid, centrando la atención en las formas de adaptación o articulación del capital social local en las herramientas de participación no electoral implementadas caso a caso.

Esta investigación ha optado por este objeto de estudio para generar conocimiento adicional respecto a la relación entre el comportamiento asociativo, la participación ciudadana no electoral y el urbanismo en el ámbito local. Los resultados comparados de la investigación de los proyectos estudiados busca tener repercusiones de cara a un futuro inmediato, para afrontar problemas como la desconfianza de los ciudadanos hacia procesos participativos institucionales y las dificultades para empoderar a la sociedad civil organizada en decisiones referentes al urbanismo. Esos dos problemas, no están desvinculados entre sí, en tanto que uno de los motivos de la desconfianza institucional, se deriva de la incapacidad de los mecanismos de participación para otorgar a los ciudadanos posibilidades reales de influir decisiones.

Adicionalmente, la dificultad que ha obstaculizado la participación de los ciudadanos en urbanismo es la complejidad de los asuntos a discutir. Los decisores, en muchas ocasiones acuden al argumento de la necesidad de un tecnicismo para la toma de decisiones, en especial cuando se trata de asuntos de urbanismo. El desarrollo de nuevas metodologías de participación, a partir de innovaciones tecnológicas, ha sido una de las alternativas desarrolladas por gobiernos locales para abordar el problema.

Justificación

El objeto de estudio de esta tesis tiene relevancia para la ciencia política en la medida que profundiza la discusión sobre la capacidad que tiene la cultura asociativa para influir en el diseño de formatos de participación no electoral. Esta tesis insiste en el debate que iniciaron autores como Arnstein (1969), Dahl (1979), y Sartori (1987) con referencia a la centralidad que tiene para el rendimiento de los Estados democráticos, alcanzar niveles efectivos de participación de los ciudadanos en decisiones públicas.

El enfoque especial que se ha realizado en estudiar las variables que moldean la voluntad del ciudadano para participar -que en nuestra investigación son las normas de reciprocidad, de confianza horizontal y los valores de cooperación que se crean a partir de la interacción de los ciudadanos en asociaciones cívicas- pretenden aportar resultados que profundicen, por ejemplo, el análisis de redes sociales y sus efectos para la participación o los efectos del capital social para los modelos de gobernanza.

La importancia que tienen las políticas o programas urbanos para impactar la calidad de vida de las sociedades, en tanto que definen las condiciones físicas del espacio público, los usos del suelo, las regulaciones medioambientales, y en general las condiciones del entorno, ha sido un elemento importante para enfocar la investigación a estudiar el papel que debe desempeñar la sociedad civil organizada en una administración más democrática del entorno urbano. Los modelos de planeación urbana implementados por los gobiernos locales es un elemento teórico adicional, con un rol relevante para nuestro objeto de estudio. En palabras de Patsy Healey (1997) "En el nivel local –las regiones, asentamientos, barrios donde vivimos y trabajamos y donde coexistimos unos a los otros – múltiples conflictos sobre los cambios al entorno local son preocupaciones críticas de la vida política y social" (p. 3).

La investigación pretende una aplicación práctica de sus resultados. El conocimiento aportado respecto a las estrategias de activación de los ciudadanos en proyectos urbanísticos, puede interesar a los ciudadanos como herramienta de pedagogía y concienciación sobre la utilidad del comportamiento asociativo para la participación ciudadana. Para los decisores de los Ayuntamientos, la metodología de estudio de caso

otorga mayor conocimiento sobre elementos adicionales de comparación del capital social así como resultados comparados de los diferentes métodos de participación implementados. Finalmente para las ciudades europeas y de otras partes del mundo, la investigación plantea alternativas a la tradicional planeación unilateral de las ciudades, planteando el empoderamiento comunitario como pilar de un enfoque de abajo a arriba en la construcción de espacios urbanos.

Preguntas de investigación

1. ¿Cuál es la relación (directamente o inversamente proporcional) entre acumulación de capital social y participación ciudadana no electoral en proyectos de urbanismo?
 - 1.1 ¿Cómo han influido en la participación ciudadana, en cada uno de los casos, las características asociativas de los ciudadanos?
 - 1.2 ¿Cómo han influido en la participación ciudadana, en cada uno de los casos, la confianza mutua de los ciudadanos y la confianza institucional?
 - 1.3 ¿Cómo han influido en la participación ciudadana los mecanismos de participación ciudadana no electoral?
 - 1.4 ¿Qué elementos contextuales adicionales afectan la participación ciudadana?

Hipótesis

1. Para esta investigación la acumulación de reservas de capital social de una comunidad particular puede impactar de manera positiva en los comportamientos de participación no electoral de los ciudadanos, teniendo en cuenta que la creación de relaciones basadas en la confianza mutua, la confianza institucional y la configuración de un tejido asociativo activo en causas de carácter colectivo son condiciones favorables para que los ciudadanos decidan participar. No obstante, no es posible generalizar a todos los contextos una relación directamente proporcional entre acumulación de capital social y participación no electoral, en tanto que otros elementos caso a caso inciden en esta relación.
 - 1.1 Para esta investigación las características asociativas de las comunidades, en cada caso, son importantes. Las finalidades asociativas de los ciudadanos o el para qué me

asocio es relevante para constituir un tipo de tejido asociativo que pueda impactar en mayores niveles de participación de los ciudadanos. Por tanto, la participación en asociaciones con intereses de carácter público o colectivo genera valores como la cooperación y una mayor sensibilidad hacia los asuntos públicos, valores favorables para facilitar la participación ciudadana. Especialmente en los proyectos urbanísticos que por naturaleza tienen un impacto público o colectivo.

1.2 La Confianza mutua es un elemento definitivo para el fortalecimiento del tejido asociativo así como para la creación de colaboraciones entre redes de asociaciones. La confianza mutua, en cada caso, promueve una articulación satisfactoria del tejido asociativo en los mecanismos de participación.

1.3 En contraste, la erosión de la confianza vertical, hacia las instituciones, se presenta como un obstaculizador central para la participación ciudadana en proyectos de urbanismo. Los contextos de desconfianza institucional, en cada caso, se han derivado principalmente por una implementación histórica de modelos de planeación urbana unilaterales o enfocados al mercado, que derivan en la implementación de herramientas de participación de carácter meramente informativo o consultivo, restringiendo las posibilidades que tienen los ciudadanos para influir decisiones.

1.4 Los contextos que enmarcan los casos de estudio presentan elementos que inciden o afectan la participación ciudadana no electoral, y que facilitan u obstaculizan la articulación del tejido asociativo en los mecanismos institucionales de participación. Estos elementos son: la estabilidad de la iniciativa ciudadana, la promoción institucional de capital social, los modelos de planeación urbana implementados, la integración o exclusión de inmigrantes y los niveles de privación social de las comunidades.

Objetivos

1. Identificar, a partir del análisis de los casos de estudio, la naturaleza de la correlación entre acumulación de capital social y participación ciudadana no electoral y describir la influencia de elementos contextuales adicionales que pueden afectar a la participación.
2. Analizar las características del tejido asociativo local, tanto los patrones asociativos de los ciudadanos, como las relaciones de confianza vecinal e institucional para identificar su grado de influencia en la participación ciudadana no electoral.
3. Analizar los efectos de los modelos urbanísticos adoptados y las características de las herramientas de participación implementadas sobre el comportamiento de los ciudadanos hacia la participación.
4. Construir un modelo de análisis para la comparación del capital social local en cada caso y proponer la comparación de elementos adicionales que influyen en la participación de los ciudadanos.
5. Construir conocimiento nuevo relativo al estudio comparado de procesos participativos en grandes ciudades de Europa occidental, que permita a los decisores de los departamentos de planeación tener más elementos de análisis en la adaptación de procesos participativos a sus contextos locales e impactar en mejores rendimientos de los procesos participativos.

Variables dependientes e independientes

Variable dependiente

Participación ciudadana no electoral: Esta variable se define como la participación formal de los ciudadanos en el marco de las herramientas institucionales de participación no electoral implementadas caso a caso, ya sea vía participación individual o a través de asociaciones o redes de asociaciones.

Variable independiente:

Capital Social: La variable independiente central para esta investigación es el capital social acumulado de las sociedades bajo estudio. De manera más concreta, esta investigación tiene en cuenta, para estudiar la participación, el elemento estructural (existencia de redes de asociaciones y los patrones de asociacionismo) y el elemento cultural (confianza vecinal e institucional), del capital social, así como los valores de cooperación, normas de reciprocidad y el compromiso cívico que pueden crear los ciudadanos al interior de asociaciones y redes de asociaciones.

Para medir el capital social utilizo cinco elementos característicos del mismo que se proponen como aporte para el estudio de la participación ciudadana no electoral:

1. La estabilidad de la iniciativa ciudadana.
2. La promoción institucional de capital social.
3. Los modelos de planeación urbana.
4. La integración o exclusión de inmigrantes.
5. Los niveles de privación social de las comunidades.

Metodología

Para cumplir los objetivos de la tesis se ha desarrollado una investigación histórica de los proyectos Kings Cross Central en la ciudad de Londres, el proyecto Madrid Río en Madrid y el Proyecto Tempelhof en Berlín, incluyendo un amplio estudio del contexto urbanístico, la evolución de la participación ciudadana y el capital social de las tres ciudades o países. La investigación presenta también un análisis o estudio comparativo de las características de las herramientas de participación ciudadana implementadas en cada uno de los casos y una comparación de las características del capital social local de los distritos afectados por los proyectos.

Esta investigación histórica de los casos de estudio fue posible a la elaboración de un trabajo de campo en las ciudades de Berlín, Madrid y Londres que define Wood (2007) como “investigación basada en una interacción personal con los sujetos de investigación en

su propio entorno” (p. 123). El trabajo de campo incluyó la realización de entrevistas a decisores políticos y líderes vecinales y la consulta histórica de periódicos locales.

El proceso de elaboración de la investigación inició con una consulta documental acerca de proyectos urbanísticos de diferentes ciudades europeas, en los cuales se hubiese implementado un proceso de consulta o de participación en la etapa de formulación de los planes o propuestas urbanísticas para cada uno de los proyectos. Los criterios finales para la selección de los casos de estudio fueron los siguientes:

- 1) Un tamaño poblacional equilibrado de las ciudades de implementación de los proyectos, grandes ciudades europeas.
- 2) Proyectos urbanísticos con un impacto relevante en términos del grado de afectación a las comunidades circundantes.
- 3) Una magnitud o tamaño relativamente equilibrado de los proyectos en sí mismos.

Se determinaron así casos que fueran comparables entre sí y pudieran aportar conclusiones relevantes de sus diferencias y semejanzas. A continuación se describen las fuentes directas e indirectas utilizadas para el desarrollo de la investigación:

Fuentes directas

Con el propósito de obtener información respecto al rol de las asociaciones de ciudadanos en los procesos participativos y la evaluación que realizaron los decisores de las autoridades institucionales de planeación, se realizaron entrevistas presenciales y entrevistas en línea a los gerentes institucionales de los proyectos y a los líderes de asociaciones de ciudadanos participantes en cada uno de los proyectos. Las siguientes fueron las personas entrevistadas:

Berlín:

- Michael Meichssuer (Miembro de la asociación 100% Tempelhof).
- Tilmann Heuser (Director de Bund Berlín y Coordinador del Proceso de Participación Ciudadana para la elaboración del Plan de Desarrollo y Mantenimiento EPP de Tempelhof).

- Helge Weiser (Administrador del Proyecto Tempelhof. Departamento del Senado de Berlín para el Desarrollo Urbano, el Medio Ambiente y la Tecnología).

Londres:

- Michael Edwards (Co-Director del grupo comunitario Kings Cross Railways Lands Group (KXRLG).
- Bob West (Administrador del Concejo del distrito de Camden para la Planeación y Regeneración del proyecto Kings Cross Central).
- John Chamberlain (Miembro del Comité de Coordinación de la asociación London Cycling Campaign).

Madrid:

- José Fernández (Director general del Área de Participación y Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid).
- Antonio Murillo (Ex presidente de la asociación de vecinos La Unidad de Arganzuela).
- Vicente Pérez Quintana (Director de Urbanismo y Presidente de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM)).
- Se realizaron adicionalmente reuniones con Demetrio García de León Solera (Responsable del Departamento de Participación del Plan General de Ordenación Urbana. Área de Gobierno de urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid) y con Emilio Martínez Vidal (Sub director general de Información y Participación Ciudadana para el proyecto Madrid Río).

Fuentes indirectas

Con el propósito de identificar la evolución de intereses, prioridades y demandas de los ciudadanos en los proyectos urbanos estudiados y para identificar conflictos centrales entre las instituciones de planeación y las asociaciones se realizó la consulta histórica de periódicos entre las fechas de planeación e implementación de cada uno de los proyectos.

Por otra parte se consultaron diversidad de artículos científicos con referencia al objeto de estudio, documentos oficiales de la planeación de los proyectos del Departamento del Senado de Berlín, el Ayuntamiento de Madrid y el Concejo de los distritos de Camden e Islington en Londres. Asimismo se revisaron las propuestas de planeación de los promotores inmobiliarios de los proyectos, y finalmente obras bibliográficas para la construcción del marco teórico de la investigación.

Introducción

La presente tesis “Participación Ciudadana y Políticas de Urbanismo en Grandes Ciudades” se enmarca en dos temas dentro de la ciencia política, por una parte, en el análisis de programas públicos de urbanismo en ciudades europeas y por otra parte en el estudio de los hábitos de participación no electoral de los ciudadanos en el marco de mecanismos institucionales de participación. El enfoque teórico que será utilizado para estudiar el comportamiento, hábitos, y costumbres de los ciudadanos hacia la participación en urbanismo será el propuesto a partir de la teoría del capital social que intenta explicar la importancia que tienen los patrones asociativos y la confianza social para la participación ciudadana y el rendimiento de las instituciones públicas en sistemas políticos democráticos.

Para esta tesis es importante utilizar conceptos teóricos de la ciencia política y la sociología para encontrar respuestas a interrogantes como ¿cuáles condiciones fomentan o desincentivan la participación? o ¿de qué manera participan los ciudadanos? Las respuestas a estos interrogantes pretenden aportar alternativas de solución a un problema que enfrentan gobiernos locales: la ineficacia de los procesos participativos en la formulación e implementación de programas locales de urbanismo.

Una de las motivaciones para escoger el tema de participación ciudadana en urbanismo es un interés personal en el rendimiento de las políticas urbanas, que adquirí a partir de la elaboración de mi tesis de maestría “Análisis de la política pública de movilidad en Bogotá. Alcaldía de Samuel Moreno 2008-2012” en el programa de Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Uno de los factores por los cuales falló la implementación de la política de movilidad en Bogotá fue la debilidad de la participación y el control social en el proceso de formulación e implementación de la política. Un contexto de desconfianza en las instituciones llevó a una débil participación y a que los ciudadanos optaran por ejercer un control para evitar el uso indebido de recursos públicos destinados a la política. Ese resultado en particular despertó mi interés en estudiar el impacto que puede generar una participación activa de los ciudadanos en el rendimiento de las políticas de urbanismo, como por ejemplo, la política de movilidad, de vivienda, de espacio público, la política medioambiental, entre otras.

Los planteamientos de autores como Alexander de Tocqueville respecto al comportamiento de la ciudadanía, también han sido fuentes de motivación para estudiar los determinantes que influyen en el comportamiento asociativo de los ciudadanos y en su disposición a involucrarse en procesos de participación en asuntos públicos. Por ejemplo, para Tocqueville (2000), la activación de los ciudadanos en asociaciones es un elemento positivo para la sociedad, ya que “el compromiso cívico convierte el yo en nosotros, y la clave de dicho compromiso reside en la participación en asociaciones voluntarias a través de la cual se desarrolla la capacidad de la cooperación y la responsabilidad común en los asuntos colectivos” (Mota y Subirats, 2000: 139). Este tipo de planteamientos, me han motivado a estudiar la relación entre los patrones de asociacionismo y la participación ciudadana, a partir de la teoría del capital social, que ha sido construida por autores como Robert Putnam (1993, 2001), Pipa Norris (2002), James Coleman (1988,1989) y Pierre Bourdieu (1973).

Adicionalmente al uso de la teoría del capital social, esta investigación complementa el marco teórico a partir de otras referencias teóricas, como por ejemplo, el análisis de redes sociales y el estudio de los movimientos sociales, a partir de autores como Sidney Tarrow (1997) y Charles Tilly (2005). El propósito es analizar con mayor profundidad, por una parte, las características de las relaciones sociales de los miembros de asociaciones ciudadanas y las normas de reciprocidad que crean entre ellos y, por otra parte, estudiar con más detalle la relación de las redes sociales físicas, que son el pilar de los movimientos sociales, con la participación ciudadana.

Otro elemento clave para esta investigación, es el marco o enfoque urbanístico que utilizan los gobiernos locales en la implementación de proyectos urbanos. Dos enfoques principalmente, han determinado los procesos de participación ciudadana en ciudades europeas, primero, el enfoque de renovación urbana orientado al mercado y segundo, un enfoque orientado a la comunidad. Aunque se han promulgado en la Unión Europea recomendaciones como la “recomendación 249 sobre democracia electrónica y la consulta deliberativa en proyectos urbanos”, que invita a los Estados a incluir en sus regulaciones locales, políticas para consolidar un enfoque orientado a la comunidad en proyectos de

urbanismo, son recomendaciones que no han trascendido en la práctica, alejando la posibilidad de consolidar lo que en ciencia política se conoce como planeación comunitaria.

Respecto a los casos de estudio de esta investigación, un conflicto presente de manera constante en los proyectos Madrid Río en Madrid, Tempelhof en Berlín y Kings Cross en Londres fue una posición generalmente contrapuesta de las asociaciones de ciudadanos y los gobiernos locales, respecto al significado de participación efectiva. El concepto de gobernanza moderna intenta plantear una solución a ese tipo de conflictos, resaltando la importancia de la participación y el empoderamiento de los ciudadanos en decisiones públicas. Otro conflicto presente no solo en los casos de estudio, sino también en el estudio de la participación ciudadana en general, es el derivado del debate entre la democracia representativa y la democracia participativa, la primera da prioridad a la participación electoral del ciudadano y la segunda prioriza la participación no electoral, defendiendo una mayor posibilidad de los ciudadanos de influir en las decisiones públicas.

Teniendo en cuenta los dos ejes temáticos, participación ciudadana por un lado y el urbanismo por el otro, el objetivo principal de la investigación es identificar cómo las características del capital social acumulado por una sociedad o comunidad puede impactar los niveles de participación no electoral de los ciudadanos en el diseño e implementación de los planes urbanísticos. En el desarrollo de la investigación se han identificado los siguientes elementos de comparación que caracterizan al capital social y afectan la participación ciudadana. Estos elementos son: La presencia o ausencia de redes de asociaciones, los patrones de asociacionismo, los niveles de confianza institucional y vecinal, la estabilidad de la iniciativa ciudadana, la promoción institucional del capital social, los modelos de planeación urbana, la integración o exclusión de inmigrantes y por último los niveles de privación social. A excepción de las categorías de confianza vecinal e institucional, los patrones de asociacionismo, y la presencia o ausencia de redes de asociaciones, el resto de elementos son un aporte de la investigación para entender el origen de la acumulación de un cierto grado de capital social y consecuentemente sus efectos en una mayor o menor participación de los ciudadanos en asuntos urbanos.

Uno de los propósitos de realizar el análisis de los elementos que determinan la formación del capital social, es concientizar a los decisores de política pública acerca de la relevancia

que tiene entender el contexto social sobre el cual se implementan los mecanismos de participación ciudadana. La investigación busca aportar nuevo conocimiento respecto al estudio del comportamiento social o ciudadano para adaptar procesos de participación. Por ejemplo, factores como la igualdad de posibilidades de los residentes para acceder a asociaciones, las barreras que imponen a la participación los niveles de privación social, los niveles de confianza y credibilidad hacia las instituciones políticas o el grado de inclusión de comunidades inmigrantes en los barrios, son variables que influyen en la formación de capital social y en consecuencia afectan la disposición o no de participar en el marco de instrumentos institucionales de participación.

En el trabajo de campo realizado, caso a caso se obtuvo información de los líderes de las asociaciones que participaron en los proyectos, y de los decisores miembros de las autoridades de planeación. Esta información además de permitirnos conocer la evaluación que hicieron los ciudadanos del proceso participativo, permitió conocer los procesos o la manera en que participaron las asociaciones, identificar la evolución de las prioridades e intereses de los ciudadanos y las instituciones y conocer las características y la naturaleza de las relaciones que se formaron al interior y hacia el exterior de las asociaciones. Este enfoque pretendió hacer un énfasis especial en el proceso de formación de capital social.

El análisis o desarrollo de cada uno de los casos obedece a un enfoque de investigación histórica que ha caracterizado a los trabajos comparativos. Autores “desde Alexis de Tocqueville (1835, 1840) y Max Webber (1934) hasta Gabriel Almond (1963), Seymour Martin Lipset (1967), Stein Rokkan (1967) y Theda Skocpol (1994) han sugerido que las raíces de los mayores resultados políticos, a menudo descansan fundamentalmente en procesos causales encontrados en el pasado”(Mahoney & Villegas, 2009: 1). Teniendo en cuenta el enfoque metodológico histórico que se aplicó, importa para el análisis de los 3 casos, sus antecedentes históricos. Por ejemplo, importan, las repercusiones que tuvo el movimiento urbano de Madrid de los años 70's para los patrones de participación en el proyecto, o los diferentes patrones asociativos de Alemania oriental y occidental antes de la reunificación de 1990 para la formación posterior del capital social en Berlín reunificado, o las reformas centralizadoras implementadas por Thatcher entre 1979 y 1990 y sus efectos para la participación en el caso del Proyecto Kings Cross en Londres.

El proyecto de Kings Cross en Londres inició su planeación en el año 2001 y se estima finalizar el proyecto en el año 2019, este proyecto consistió en un complejo de uso mixto del suelo y fueron construidas desde oficinas, viviendas, espacios públicos hasta centros culturales. El proyecto Madrid Río implementado entre el año 2007 y 2011 consistió en la construcción de un parque público en un nuevo espacio liberado a partir del soterramiento de la autopista M-30 que liberó 1.210.881 metros cuadrados de espacio para la construcción del proyecto. Finalmente, el proyecto Tempelhof en Berlín implementado entre 2007 y 2016 consistió en la conversión del aeropuerto Tempelhof en uno de los parques públicos más grandes de Europa. Los proyectos urbanísticos estudiados, por su magnitud, afectaron de manera significativa el paisaje urbano en el área, tuvieron un impacto para los barrios colindantes y sus residentes y los tres implementaron algún tipo de proceso de participación en la planeación de los proyectos.

Para el caso de Madrid Río el proceso de participación ciudadana se redujo a herramientas que no se pueden catalogar como herramientas de participación, en tanto no facilitaron un espacio para el debate y la deliberación cara a cara entre los actores interesados, ciudadanos individuales, asociaciones y decisores públicos. La naturaleza de las herramientas utilizadas no sobrepasaron el objetivo de informar y consultar a los residentes afectados, y la propuesta final reflejó apenas algunos cambios mínimos propuestos a través del proceso de consulta. En Berlín el rol de los ciudadanos en el marco del proceso de participación del proyecto evolucionó de una actitud cooperativa hacia una actitud de contestación o contención hacia el proyecto propuesto por el Departamento del Senado para el Desarrollo Urbano de Berlín. Ese cambio hacia una actitud defensiva, fue el resultado de la decisión unilateral tomada por el Senate Department for Urban Development de Berlín de planear un proyecto en completa contradicción a los intereses y prioridades de los residentes afectados. Finalmente en el proyecto Kings Cross en Londres, el rol de las redes de asociaciones Kings Cross Railway Lands Group y el grupo Cally Rail Group fue esencial para la activación y participación de los ciudadanos en torno al proyecto. A diferencia de Madrid y Berlín, en el caso Kings Cross se creó un espacio o foro permanente de participación en donde todos los actores comunitarios, los constructores y las autoridades locales tenían un asiento para la deliberación.

Una característica común para los 3 casos de estudio fue que para el momento inicial de la etapa de planeación de los proyectos, una proporción importante de las áreas residenciales afectadas presentaban problemas de privación social y una presencia importante de población inmigrante. Los problemas de privación provenían de diversas fuentes, ya fuera por problemas de inseguridad, bajos niveles educativos o desempleo. Para el caso de Londres y Madrid históricamente se asentó la clase trabajadora alrededor de las áreas de los proyectos, esto debido a su cercanía a las zonas industriales que demandaban mano de obra. Por otra parte, en Berlín, los distritos de Neukoln y Kreuzberg colindantes al aeropuerto Tempelhof, han recibido históricamente una importante cantidad de inmigrantes, en especial provenientes de Turquía. Esta investigación tiene en cuenta la relación entre las características de privación social de estas comunidades residenciales y sus efectos en los procesos de participación que se adelantaron en cada uno de los proyectos.

Finalmente esta investigación busca una aplicación práctica de sus resultados, las conclusiones del trabajo de campo realizado, intenta aportar conocimiento a los decisores respecto a los factores contextuales que determinan la efectividad o ineffectividad de los mecanismos de participación, como por ejemplo, las características del tejido asociativo del área a intervenir, los liderazgos comunitarios que organizan a ciudadanos individuales, la existencia de redes sociales representativas de ciudadanos, entre otros factores. Los resultados de la tesis esperan otorgar elementos para que el decisor diseñe e implemente procesos participativos de forma coherente con las características asociativas de la zona de impacto, y a partir de ese conocimiento, construir contextos de legitimidad que, por una parte construyan plataformas de confianza ciudadano-institución y por otra parte mejoren el rendimiento institucional en la implementación de proyectos urbanísticos.

Capítulo I. Marco Teórico

1.1. Definición y límites del concepto de participación ciudadana

Cuando se estudia el tema de la participación ciudadana, inmediatamente puede relacionarse el concepto con la actividad que realizan los movimientos sociales, con la participación del ciudadano como candidato a un cargo de elección popular, con el activismo como militante de un partido político, con las manifestaciones de un grupo de ciudadanos por un tema público, o con el simple hecho de acceder a la información pública. Si bien el concepto de participación ciudadana ha sido ampliamente definido en el estudio de la ciencia política, el concepto es susceptible de confusión especialmente porque el discurso político le ha asignado diversos significados.

Adicionalmente el concepto puede confundirse porque existe todavía un debate sobre cuál debe ser el grado de vinculación del ciudadano en las decisiones públicas. Un grado que garantice que el aporte ciudadano se vea reflejado en la decisión pero que al mismo tiempo no vulnere el derecho de decisión que tiene el representante. Este debate genera confusión en la medida que hay diferentes visiones acerca de lo que debe ser la participación efectiva.

Respecto a este debate Creighton (2005) se pregunta ¿Qué nivel de participación es correcto? Para este autor la respuesta es la siguiente: “Desde la perspectiva de un pragmático, la pregunta que debe ser respondida es muy práctica: ¿Qué tipo de participación es requerida para que la decisión tenga la legitimidad que necesita y una vez la agencia alcance una decisión pueda ser capaz de implementarla? ¿Cuánta participación es necesaria para que una decisión realmente sea tomada en cuenta?” (p. 11).

Para este autor el grado de participación ideal es el que garantice que la decisión pueda implementarse, es decir que parte de la base de que en cualquier proceso de decisión es necesario algún grado de participación, ya que legitima el proceso. Este autor minimiza la controversia acerca de quién debe decidir en última instancia, es claro que para este autor el representante es quien decide. Esta es una visión que nos deja ver dos caras del debate que se ha planteado. La primera es la de establecer cuál es el grado de participación ideal para

que no se vulnere el derecho de decisión del representante y la segunda, cuál es el grado de participación que permite la implementación eficaz de la decisión.

Este tipo de debates e interrogantes son los que nos hacen caer en cuenta sobre la complejidad de la idea de participación ciudadana, pero teniendo en cuenta que el objetivo fundamental de este trabajo es establecer bajo qué condiciones y a través de cuáles herramientas, el ciudadano puede involucrarse de manera efectiva en la planeación de las ciudades, se hará énfasis en el desarrollo conceptual de la participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas de urbanismo en el gobierno local.

1.1.1. Definiciones de participación ciudadana

Un primer punto de referencia para definir el concepto de participación ciudadana, son las definiciones que del concepto plantea la teoría de la democracia. A finales de los años 50's y principios de los 60's autores como Giovanni Sartori construyeron un marco teórico en torno a la definición, los límites y las interpretaciones de la democracia como régimen político. Sin embargo la producción académica en torno al tema continuó en los 60's y en los 70's y el interés de Sartori en esa evolución lo llevó a publicar una nueva obra "The Theory of Democracy Revisited" en el año 1987.

Entre otros asuntos, Sartori estudia el significado de la democracia representativa, la democracia directa, la democracia electoral y la democracia de referendo. En ese contexto, respecto al significado de participación, Sartori (1987) afirma que "Propiamente y significativamente entendido, participación es *tomar parte en persona, y un tomar parte auto-activado y propio o voluntario*¹. Esto es, participación no es un mero "ser parte de" (un mero ser parte en alguna ocurrencia), y mucho menos un involuntario "hecho para ser parte de". Participación es auto-moción y por tanto exactamente lo contrario de ser puesto en movimiento (por otro), i.e., lo contrario de la movilización" (p. 113).

Avanzando hacia definiciones posteriores a la de Sartori, las definiciones son numerosas. Por ejemplo, para Arnstein (1969) participación ciudadana "es un término categórico para

¹ En inglés "participation is taking part in person, and a self-activated, willed taking part". En The Theory of Democracy Revisited. Giovanni Sartori. 1987. (Las notas al pie de página se han utilizado para citar documentos de autor institucional recuperados de internet, artículos de páginas web, referencias a autores citados en documento institucional, bases de datos, comentarios de personas entrevistadas y para realizar notas aclaratorias).

poder ciudadano. Es la redistribución del poder que permite a los ciudadanos “no tengo que”², ahora excluidos de los procesos políticos y económicos, ser deliberadamente incluidos en el futuro. Esta es la estrategia a través de la cual los “no tengo” se unen para determinar cómo es compartida la información, cómo las metas y las políticas son establecidas, los impuestos son distribuidos, los programas son implementados, y cómo los beneficios como los contratos y el mecenazgo son parcelados. En resumen, es el medio a través del cual ellos pueden inducir una significativa reforma social que les permita compartir los beneficios de la sociedad opulenta” (p. 216-224).

Robert Dahl en su obra “Procedural Democracy”, respecto a la participación ciudadana incluye el criterio del “entendimiento ilustrado”: “con el propósito de expresar sus preferencias de forma precisa, cada ciudadano debe tener oportunidades adecuadas e igualitarias para descubrir y validar, en el tiempo permitido por la necesidad de una decisión, cuáles son sus preferencias en el asunto a ser decidido”³ (Laslett & Fishkin citado por Krouse, 1982: 458-459)

Creighton por ejemplo define la participación ciudadana que él prefiere llamar participación pública como “el proceso a través del cual las preocupaciones, necesidades y valores del público son incorporadas en la toma de decisiones del gobierno”. Adicionalmente la participación “es mejor entendida como continuidad, y ya que significa continuidad, hay un número infinito de puntos a lo largo de la escala, pero existen cuatro categorías principales:

- Informar al público
- Escuchar al público
- Involucrarlos en la solución del problema
- Desarrollar acuerdos” (Creighton, 2005: 7-8).

En la definición que estamos asumiendo en este trabajo y teniendo en cuenta la definición de Creighton, la participación ciudadana requiere de un papel activo entre el gobierno y la ciudadanía, pero sobre todo requiere del concepto de cooperación entre ciudadanos y

² En inglés “the have-not citizens” (Arnstein).

³ “Procedural Democracy”, in Peter Laslett and James Fishkin, eds., *Philosophy, Politics, and Society*, 5th ser (New Haven: Yale university Press, 1979), pp. 101-105.

representantes del gobierno, al menos cooperación en el sentido de que el ciudadano realice un ejercicio de aportar ideas y el gobierno de informar de manera abierta y sin restricción. Por lo tanto, en el momento que uno de estos roles falle ya sea por desconfianza, por diversidad de intereses, por apatía, entre muchos otros motivos, el proceso se expone al fracaso.

Manuel Arenilla (2005) hace referencia a ese papel activo y argumenta que la participación “no es solo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentido de pertenencia a un colectivo, a una ciudad en este caso” (p. 4). De acuerdo a esta definición el concepto de participación se perfecciona en gran medida debido a un fuerte componente de voluntad del ciudadano, por lo tanto un componente “ajeno” al control del gobierno local.

Respecto a este fuerte componente de voluntad Arenilla (2005) afirma que “es por ello que pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidarse la importancia de la vida asociativa en las ciudades y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones respecto a las actuaciones administrativas” (p. 4).

Teniendo en cuenta entonces que la participación puede depender de variables por fuera del control del gobierno tales como, el grado de compromiso de los ciudadanos con los asuntos públicos, la voluntad de participar y el grado de asociacionismo ciudadano, la pregunta que plantean los más escépticos al concepto de participación ciudadana es ¿Si es conveniente hacer esfuerzos institucionales para involucrar al ciudadano en algo que al final no le interesa?

Una primera respuesta para ese argumento proviene de la siguiente reflexión: el interés y compromiso de los ciudadanos en los asuntos públicos puede fomentarse a través de la confianza que se crea entre los ciudadanos y sus instituciones. Esta confianza solo es posible si las instituciones envían mensajes de transparencia en los procesos de ejecución de las decisiones públicas. Por lo tanto, el argumento de que el interés en los asuntos públicos depende únicamente de la voluntad de los ciudadanos no sería del todo cierta, las

instituciones pueden tener control en la voluntad de participar. La generación de confianza puede ser una herramienta contra la apatía del ciudadano.

Lo que se intenta plantear con este argumento, es que para los gobernantes crear condiciones de confianza entre sus ciudadanos y sus agencias a través de instituciones transparentes puede generar rendimientos positivos para los gobiernos ya sean del nivel local o nacional. El objetivo que deben buscar los gobiernos locales es involucrar cada vez más a la ciudadanía en los procesos de decisiones para que estos sean testigos de primera mano de una implementación transparente de las políticas públicas, y para que los decisores reciban aportes de visiones distintas de los problemas que vive el ciudadano común. Pero por supuesto los esquemas participativos se convierten en enemigos del gobierno cuando sus agencias tienen la necesidad de ocultar información.

Hay que reconocer la dificultad para encontrar gobiernos 100 % transparentes y ciudadanos altruistas, los representantes del gobierno se enfrentan a presiones de su mismo partido, de la oposición, de la opinión pública, también se enfrentan a la amenaza por la ambición del poder, todos estos son factores que sin duda ponen en riesgo la transparencia de los gobiernos. Los ciudadanos por otra parte se enfrentan a una diversidad de sentimientos que construyen la conducta humana, el egoísmo, la envidia, la codicia, el individualismo, todos esos sentimientos pueden alejar al ciudadano de participar para lograr un interés común.

En los anteriores argumentos se resumen muchas de las críticas al concepto de participación ciudadana. Adicionalmente “como resistencias a la participación, se utilizan los siguientes argumentos: la participación aumenta la lentitud en la toma de decisiones, aumenta los costes en la toma de decisiones, no incorpora valor añadido a la decisión, provoca un exceso de particularismos, solo tiene en cuenta el corto plazo, erosiona instituciones y partidos. A ellos se unen otras dificultades: los ciudadanos no quieren participar, cuando participan siempre son los mismos o, los que se movilizan, muchas veces solo representan sus propios intereses” (Subirats, 2001, citado en Campos, 2010: 14).

Sin embargo no se trata de vender la participación como el concepto garante de eficiencia pero tampoco satanizarlo, se trata de que la participación pueda llegar a ser asumida como una herramienta complementaria para el decisor en la búsqueda de una política o decisión

eficiente y eficaz. En este sentido Subirats (2001) defiende la posición de que “el tema no reside en vender soluciones, sino en la capacidad de compartir definiciones de problemas para de esta manera aumentar la legitimidad del camino que lleva desde esta definición compartida a una situación considerada por todos como mejor que la anterior. Muchas de las difíciles decisiones que se han de tomar, y que afectan intereses sociales muy arraigados, pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad” (p. 40).

1.2. Tecnicismo en la toma de decisiones públicas

Subestimar el potencial de la ciudadanía, argumentando la primacía de las decisiones técnicas sobre las opiniones sin rigor técnico de la ciudadanía es una posición discutible, sobre todo porque la participación ciudadana puede dar luces al decisor sobre alternativas que este desde su posición no puede ver, partiendo de la base que la ciudadanía ha sufrido un proceso de sofisticación principalmente por un mayor acceso a la educación y que en la actualidad se encuentra mayor cualificada para aportar.

Haciendo referencia a este debate del tecnicismo en las decisiones públicas y la separación de la ciudadanía en ese tipo de decisiones, Creighton (2005) afirma que “las agencias o administraciones públicas toman decisiones que creen que son técnicas pero que de hecho no lo son, los expertos no pueden tomar decisiones sin asignarles un peso o prioridad a valores en competencia que la sociedad cree que son buenos. Cuando las decisiones tomadas son acerca de qué nivel de salud o de riesgos de seguridad es “aceptable”, cuánto es “razonable” pagar para proteger un recurso ambiental, o cómo los costos deben ser distribuidos entre varias clases de personas, estas no son decisiones técnicas incluso si estas involucran una gran cantidad de información técnica. Estas son decisiones sobre valores o filosofía. Las opciones complejas que los administradores de las agencias toman, son decisiones entre beneficios en competencia que la sociedad ve como “buenos”, tales como la asequibilidad, equidad, la protección ambiental o la seguridad. Los administradores tienen que decidir el punto razonable de equilibrio dado el estado actual del conocimiento” (p. 15).

Como lo intenta argumentar Creighton los decisores, más allá de enfrentarse a juicios de carácter técnico, se enfrentan también a juicios de valor en los que deben decidir acerca de qué segmento de la población debe priorizarse para beneficiarse de un programa público y cuál no. Las dificultades a las que se enfrentan los decisores en este tipo de decisiones complejas es el establecer criterios para poder decidir, es en este punto donde entran en juego los valores en competencia que la sociedad cree como buenos a los que se refiere Creighton, y es prácticamente inevitable que los decisores deban asignarle un mayor peso o prioridad a uno de esos valores, así esa decisión vaya en contradicción a las prioridades de la sociedad.

Por tanto, el decisor puede optar por priorizar su criterio sobre el de los ciudadanos, pero también puede optar por construir un criterio con la colaboración de los ciudadanos. Tener más información acerca de las características de un problema puede ayudar al decisor a definir a cuál, entre una baraja de problemas debe dársele prioridad. “Desde la perspectiva del público, la participación incrementa su influencia en las decisiones que afectan sus vidas. Desde la perspectiva de los oficiales del gobierno, la participación proporciona medios a través de los cuales temas o problemas polémicos pueden ser resueltos” (Creighton, 2005: 17).

1.3. Heterogeneidad de intereses, mayorías y minorías

No obstante debe ser especialmente cuidadoso el decisor en caer en un escenario donde se encuentre sometido a la “tiranía de la minoría”, en palabras de Creighton (2005) “La participación ciudadana provee al decisor con información sobre la importancia relativa que el público asigna a las opciones de valores que son la base de una decisión en particular. Esto no quiere decir que conocer los valores del público provee una simple respuesta. El público en la participación del público casi nunca es la totalidad del electorado. Además, segmentos del público están a menudo en un fuerte desacuerdo entre ellos. Solo porque un decisor entienda los valores que cada uno de esos segmentos del público tiene – y que es una información útil – esta información por sí sola no determina cuál debe ser la decisión” (p. 17).

La dificultad de encontrar una posición unánime respecto a un tema en particular es una realidad a la que se tiene que enfrentar el decisor, esta heterogeneidad de posiciones fuerza a que las partes involucradas en un ejercicio participativo recurran a la deliberación para encontrar posiciones mayoritarias que faciliten la decisión. Respecto al proceso para alcanzar estas posiciones mayoritarias, John Dewey sugiere que “Los medios a través de los cuales una mayoría viene a ser una mayoría, es el asunto más importante: debates antecedentes y modificación de puntos de vista para cubrir las opiniones de las minorías. La necesidad esencial, en otras palabras, es la mejora de los métodos y las condiciones del debate, la discusión y persuasión” (Dewey en Bernstein, 1998: 290).

Dewey por tanto busca hacer énfasis en la democratización de la toma de decisiones, e indirectamente sobre la necesidad de incluir los puntos de vista de la minoría incluso cuando no hubiese la necesidad de hacerlo porque el consenso mayoritario permite de por sí tomar una decisión. Sin embargo es más probable que en la práctica ese escenario ideal de reflejar en la decisión la visión de la minoría no se cumpla en la mayoría de los casos.

Lo que trata de resaltarse es que el solo hecho de haber sometido una decisión al debate y a la deliberación no refleja la unanimidad de la misma, ni mucho menos refleja una posición negociada entre todas las partes en donde las posiciones mayoritarias han cedido o modificado sus intereses para no excluir los intereses minoritarios, lo que en muchas ocasiones ocurre como afirma Creighton (2005) es que “las posiciones son aclaradas a través de la interacción y todo el mundo entiende el razonamiento detrás de la decisión. Algunas veces se construye un grado suficiente de consenso que la agencia es capaz de proceder con una legitimidad tal que hay una aprobación tácita incluso de aquellos que no apoyan el curso de acción” (p. 10).

Sin embargo esto no quiere decir que el empeño de la agencia en buscar un enfoque de resolución de problemas con la cooperación del público sea inútil, por el contrario, “Cuando el proceso finaliza, el público usualmente ha influenciado la decisión incluso si no hay un acuerdo final y la agencia conserva la última autoridad para actuar. La influencia del público puede haber ayudado a determinar cómo el problema fue definido, el rango de alternativas que fueron consideradas, el criterio de evaluación que fue aplicado, y el

proceso a través del cual la decisión fue tomada, incluso si no hay acuerdo en el resultado final” (Creighton, 2005: 10).

1.4. Los mecanismos de Participación Ciudadana

A continuación se revisarán de manera general cuáles son los mecanismos prácticos de participación ciudadana o por lo menos cuál es la clasificación general de este tipo de mecanismos en los gobiernos democráticos.

1.4.1. Mecanismos de consulta a las comunidades

Este tipo de mecanismos son los que pretenden institucionalizar la comunicación entre los ciudadanos a través de sus líderes ya sean representantes vecinales o líderes comunitarios, y las autoridades de gobierno en el nivel local. Así “el formato más común en este grupo, aunque con organización y funcionamiento muy distinto según el país y el caso concreto es el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial. Estos consejos pretenden tener un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas” (Font, 2004: 30).

En el contexto europeo, “la mayoría de los países occidentales han desarrollado algún tipo de consejos territoriales en las grandes ciudades. Éstos existen al menos en Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña. Así en Alemania existen en la mayoría de las grandes ciudades, y en algunos casos sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. En Francia se crearon en 1982 sólo en París, Lyon y Marsella, con una composición mixta de concejales y ciudadanos electos para el cargo” (Font, 2004: 30).

Nos estamos refiriendo en este caso a mecanismos de participación en el nivel local, en donde gracias a los procesos de descentralización y desconcentración administrativa del centro hacia las regiones se ha facilitado la cercanía de las instituciones al ciudadano, en

especial en el ámbito de los consejos o comisiones que se crean en las unidades más pequeñas de gobierno local de una ciudad. Los mecanismos de orden nacional por otra parte generalmente pueden beneficiar mayoritariamente a los ciudadanos de los centros de impulsión política de los países, que generalmente se sitúan en las ciudades capitales.

De acuerdo a Font los mecanismos de participación de consulta a las comunidades a los que nos referimos se caracterizan más por su heterogeneidad en sus formas que en puntos comunes que puedan existir entre ellos. “La diversidad se traslada también al ámbito competencial y de los recursos disponibles. Más allá de las funciones consultivas sobre las prioridades a desarrollar en la zona y al derecho a ser escuchados en torno a las actuaciones municipales previstas en las mismas, existen casos en que dichos consejos participan decisivamente en la atribución de fondos a proyectos concretos y realizan un seguimiento detallado del funcionamiento de los servicios municipales. También en cuanto a sus objetivos, todos actúan como interlocutores privilegiados del municipio, pero mientras unos se limitan a cumplir esta función, los formados a iniciativa ciudadana efectúan además un amplio abanico de actividades de inspiración propia” (Font, 2004: 31).

Ejemplos de mecanismos de consulta a las comunidades

Las experiencias en la implementación de este tipo de mecanismos se extiende a lo largo del continente europeo, en la ciudad de Madrid por ejemplo en el barrio San Cristóbal de Los Ángeles, en el distrito de Villaverde, se ejecutó un proyecto de planes comunitarios en donde se involucraba a actores sociales en el diseño y ejecución de un plan de desarrollo de una localidad.

En esta experiencia participó la “Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid, la asociación de vecinos “La Unidad de San Cristóbal” y la Universidad Carlos III de Madrid. El resultado fue la elaboración de proyectos, en mesas sectoriales, y por otro lado, la validación y búsqueda de recursos para su implementación, a través del equipo comunitario” (Ministerio de Vivienda, 2009, citado en Campos, 2010: 33).

“Esta experiencia se desarrolló en dos fases principales:

- La primera estuvo dedicada a la elaboración de un diagnóstico participativo – para lo que un grupo de técnicos de la Universidad Carlos III pusieron en marcha la I-AP”(Campos, 2010: 33). Término para referirse a la investigación- acción participativa que se realizó para identificar los objetivos específicos de la iniciativa participativa). “Que era en sí una metodología innovadora, combinada con entrevistas en profundidad y grupos de discusión, así como distintas técnicas para la toma de decisiones y la creación de propuestas (asambleas y talleres proyectivos)” (Campos, 2010: 33).

- “La segunda fase se inició una vez identificados los problemas por parte de los propios ciudadanos y estuvo dirigida a implementar en el barrio un plan de desarrollo comunitario como proceso de transformación y mejora de las condiciones económicas, sociales y culturales de la comunidad local incorporando a todos los agentes sociales” (Campos, 2010: 33). Esta es una experiencia de base asociativa, pero también contó con el apoyo de actores del sector académico y del gobierno.

Otra experiencia que puede servir como ejemplo de esta primera clasificación de los mecanismos de participación ciudadana son los consejos temáticos permanentes en el Reino Unido. De acuerdo a Font (2004), “estos consejos han tratado de prestar especial atención a grupos que pueden carecer de voz o que pueden contar con una voz muy minoritaria en los instrumentos territoriales, como son las minorías étnicas o los niños. (p. 32).

1.4.2. Los mecanismos deliberativos

La implementación de los mecanismos de consulta a las comunidades mencionados anteriormente parten de contar con la participación activa de una sociedad civil caracterizada por una robusta acumulación de capital social, es decir, ciudadanos que han creado fuertes lazos de confianza con sus conciudadanos gracias a la afiliación y militancia en redes sociales o asociaciones. Sin embargo los mecanismos deliberativos parten de tener que crear y construir ese tejido social, construir ciudadanos informados y comprometidos con asuntos públicos.

De acuerdo a la clasificación expuesta por Font (2004) “este tipo de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la

toma de decisiones. En este grupo de instrumentos podemos distinguir dos grandes tipos de métodos:

- El primero se basa únicamente en la búsqueda de la información y la deliberación ciudadana.
- El segundo se basa en la selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad.

En el primer grupo podemos destacar los círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y las conferencias de consenso. Los círculos de estudio tienen una larga tradición de funcionamiento en Suecia, aunque se han utilizado también en Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Norte América, y consisten en grupos de gente que se reúnen regularmente para discutir temas o libros concretos. Para terminar el catálogo de los instrumentos que no pretenden una representatividad de los participantes, debemos citar las conferencias de consenso. Estas se desarrollaron principalmente en Dinamarca, aunque se han realizado también experiencias en Gran Bretaña” (Font, 2004: 34).

“El segundo grupo de instrumentos deliberativos es el que sí pretende conseguir una participación representativa de las características sociológicas de la comunidad. En este grupo debemos incluir las encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos y los paneles ciudadanos. Se han realizado encuestas deliberativas temáticas (sobre cárceles o integración europea en Gran Bretaña, por ejemplo)” (Font, 2004: 34).

1.4.3. Los mecanismos de democracia directa

Una de las grandes limitaciones que tienen los mecanismos mencionados anteriormente es el acceso limitado de la ciudadanía a los mismos, la participación en este tipo de mecanismos implica una especialización en el tema público que se esté debatiendo, por su puesto, si el mecanismo tiene el objetivo de que las observaciones de los ciudadanos sirvan para construir una decisión conjunta con el decisor. Y otra limitación es la exclusión indirecta que se puede generar de ciudadanos que no se encuentren asociados u organizados, corriéndose el riesgo de interpretar la opinión de la minoría como la de la mayoría.

Este tercer tipo de mecanismos, según Font (2004), buscan “extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Mientras en el primer grupo nos dirigíamos básicamente a los sectores organizados y en el segundo a un pequeño grupo que debía informarse y deliberar, aquí se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones. Los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en tres grandes grupos:

- Referéndums
- Asambleas
- Posibles usos de la teledemocracia

Las asambleas, como mecanismo básico de toma de decisiones, son una realidad existente pero muy minoritaria a nivel local. Sus posibilidades de éxito exigen un municipio de tamaño reducido, pero además una amplia tradición de diálogo y compromiso por parte de los ciudadanos” (p. 36).

El referéndum, por otra parte “es quizás el principal instrumento de democracia directa y, sin duda, el que más fácil aplicación tiene en ámbitos superiores al local. Pueden contar o no con reconocimiento legal, partir siempre de la iniciativa gubernamental o existir la posibilidad de que se produzcan por requerimiento ciudadano – iniciativa legislativa popular –, ser o no vinculantes para las autoridades. Los temas tratados son muy diversos, desde medio ambiente hasta el servicio militar o la integración europea. Si la mayor parte de las legislaciones tiende a excluir algunos temas pensando que no son apropiados para ser decididos en referéndum (impuestos), existen experiencias que tratan de demostrar que estos límites pueden ser superados. Así el referéndum celebrado en Essex (Gran Bretaña) en 1998 sobre el presupuesto municipal tuvo un desarrollo sugerente y su resultado fue la opción por un crecimiento moderado de los impuestos, en contra de todas las expectativas que hacían temer que cualquier referéndum daría lugar un resultado anti-impuestos” (Font, 2004: 37).

1.5. Definición de políticas en red

Cada vez hay más actores involucrados en la ejecución de las políticas públicas como resultado de la transformación o modernización del Estado y la Administración Pública.

Uno de ellos son los actores sociales, Aldo Meneses Carvajal (2009) asegura que “de los múltiples aspectos que determinan el desarrollo de una política pública, cobra particular importancia la influencia y el comportamiento de los actores sociales, como sujetos particulares en la definición de relaciones de poder en la labor del Estado sobre la sociedad. La forma de relación que se va estructurando, es a partir de la comprensión de los actores sociales como sujetos representativos de sectores (grupos) que convergen y dan forma a la sociedad, y que se relacionan con el Estado a través de la aplicación de una determinada forma de acción como lo es la política pública” (Carvajal y Vergara, 2009: 400).

Sin duda dentro del concepto de red de actores debe incluirse a las asociaciones civiles, a los gremios, a los sindicatos, que se convierten en el insumo fundamental para establecer acciones de política pública en concordancia con las necesidades y preocupaciones de la opinión pública, teniendo claro como se ha venido argumentando que detrás de necesidades y problemáticas existen intereses dominantes diversos que no necesariamente buscan el bienestar colectivo del grupo de ciudadanos representado sino intereses particulares.

Robert Dahl al referirse al origen de las políticas públicas tiene en cuenta la apreciación anterior sobre los intereses dominantes al afirmar que “Las políticas surgen como resultado de la interacción conflictiva entre grupos sociales, en la que cada una de las partes desarrolla una estrategia orientada a dominar al resto, a partir de valores e ideas antagónicas sobre problemas que afectan a la comunidad” (Dahl citado en Bonafont, 2004: 15).

De alguna manera el concepto de redes de políticas públicas institucionaliza la participación de diferentes actores que ponen sus intereses en la mesa y entran a un proceso de negociación, buscando un equilibrio entre la satisfacción de los intereses de cada uno de los actores que participan en la ejecución de la política y la satisfacción de necesidades colectivas de la sociedad, o un segmento de la sociedad sobre la cual recae la política pública.

Veamos el concepto de redes de políticas públicas para clarificar el tema. Un “Policy Network”, según Bonafont (2004), “es un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política. La

interdependencia es el concepto básico con el que se expresa la necesidad de mantener relaciones estables entre actores diversos-miembros del gobierno, funcionarios, otras élites políticas, grupos de interés, medios de comunicación o grupos de expertos- con el fin de conseguir objetivos políticos” (p. 36). De acuerdo a Kljin (1985) “las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso de hechura de políticas públicas” (p. 5).

Lo que queda claro con esta definición de redes es la necesidad de los actores de relacionarse e intercambiar sus recursos con otros para poder alcanzar los intereses individuales, el concepto de interdependencia hace que un actor no pueda actuar autárquicamente o por sí mismo. La red crea un vínculo de negociación de recursos con otros actores, fundamentalmente para alcanzar los objetivos negociados.

1.6. Gobernanza urbana y políticas en red

Respecto a este asunto de la interdependencia cabe resaltar la relación que tiene el término de redes de políticas con el concepto de gobernanza. Para Kooiman (2005) una idea central para entender el concepto de gobernanza es el de gobierno interactivo, que lo define como “los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo” (p. 58).

Otro aporte importante al concepto moderno de gobernanza es el de Renate Mayntz (2001) quien argumenta que “en la actualidad el término se utiliza, sobre todo para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar “gobernanza moderna”. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en las que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas” (p. 1).

Pero para poder ejercer la gobernanza moderna es necesario que las condiciones institucionales estén dadas para ello, así lo argumenta Mayntz (2001) cuando afirma que “las diferentes formas de gobernanza moderna pueden emerger solo en países que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general para poder desarrollar una gobernanza moderna es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes. Tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; sólo así se puede suponer que una legislatura y un gobierno electos actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. En otras palabras las autoridades públicas deben poder ser aceptadas, de modo general, como guardianes del bienestar público” (p. 3).

Por lo tanto interpretando a Mayntz las instituciones deben gozar de la legitimidad suficiente para que la inclusión de nuevos actores paralelos a la esfera estatal se realice en términos de credibilidad, legalidad pero sobre todo de confianza, para que de esta manera se cumplan los objetivos de política pública planteados por esos diversos actores.

Otro componente importante para la gobernanza moderna local es su relación con la sociedad civil, “para poder pasar del campo público al privado en la gobernanza moderna, tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada. Pero eso no basta. Para que haya gobernanza moderna, la sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones especializadas lleven a cabo las funciones sociales y económicas importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud etc. Además, tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos, es decir organizaciones como sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores de cuidados de la salud, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos. Ambos tipos de actores corporativos, las organizaciones productivas y de servicios y las

asociaciones de voluntarios, deben gozar de una relativa autonomía, esto es, que no deben ser controlados políticamente, como ocurrió en el Estado socialista” (Mayntz, 2001: 3).

Haciendo referencia a la relación entre actores públicos y privados Kooiman (2005) menciona que “las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando y los intereses no son tan solo públicos o privados ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes. La remodelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Se produce, simplemente, una creciente concienciación, no solo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos” (p. 58).

Se mencionaba anteriormente que la ejecución de políticas en red si bien se utiliza como instrumento para satisfacer intereses de cada uno de los actores participantes de esas relaciones, puede ser una práctica que repercuta en beneficios de orden colectivo a algún segmento o grupo de la sociedad a la que se dirija la política, sobre todo si se plantea un enfoque participativo en la formulación y ejecución de la política donde incluso participe la sociedad civil.

Otro concepto importante de la red de políticas públicas tiene que ver con la relación de este concepto con la teoría inter organizacional, haciendo referencia a este asunto, Klijn (1998) rescata los aportes de Scharpf que critica la afirmación que “la formación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados, en lugar de eso, Scharpf argumenta que el análisis político debe orientarse hacia la red inter organizacional en la cual se hacen las políticas” (p. 10).

El objetivo de rescatar el concepto de red de políticas públicas y el de gobernanza para este trabajo es reunir sustento teórico para hacer un análisis del proceso de inclusión de la sociedad civil en la planeación urbana de grandes ciudades, y analizar a partir de los

conceptos de redes de actores y gobernanza cómo las instituciones locales han intentado aprovechar el interés de nuevos actores en la ejecución de políticas de urbanismo.

1.7. La teoría del capital social

Este trabajo centra una atención especial en estudiar la participación ciudadana a partir de las características y valores de la ciudadanía, teniendo en cuenta que la eficacia de los mecanismos institucionales de participación depende en mayor medida de un fuerte compromiso ciudadano, de una amplia voluntad a participar, de un amplio sentido de la confianza y de la cooperación. La cantidad y calidad de participación en las decisiones públicas tiene un fuerte componente social, sin desmeritar el papel fundamental que cumplen las instituciones en la promoción de la participación, especialmente a través de la creación de mecanismos innovadores de participación, que propendan por la inclusión equitativa de la mayoría de ciudadanos.

El hecho de que la participación ciudadana dependa especialmente de los hábitos y el comportamiento político del ciudadano, hace más complejo el estudio de la participación. El comportamiento político obedece a un amplio abanico de determinantes, sicológicos, familiares, económicos, y por tanto al ser las sociedades tan heterogéneas de un país a otro, encontrar variables explicativas del comportamiento político de los ciudadanos adquiere mayor complejidad.

La teoría del capital social trata de minimizar tal complejidad al establecer unos indicadores que traten de explicar cómo el comportamiento del ciudadano, en este caso hacia la participación en asuntos públicos, puede ser explicado por la acumulación de capital social que se genera a partir de las redes sociales a las que pertenecen los ciudadanos, pero sobre todo de los valores que comparten dentro de esas asociaciones, las normas comunes que crean y el sentido de cooperación hacia un interés u objetivo común.

La anterior es una adaptación de la teoría al tema que nos interesa, que es encontrar una relación entre la acumulación de capital social en las sociedades y su influencia en la participación ciudadana. Pero la teoría tiene muchas aristas y definiciones. De acuerdo a John Field (2008) “la tesis central de la teoría puede ser resumida en dos palabras: las relaciones importan. A través de realizar conexiones entre unos y otros, y mantenerlas a lo

largo del tiempo, las personas son capaces de trabajar juntas para alcanzar cosas que bien no podrían alcanzar por sí mismos, o podrían solo alcanzarlas con gran dificultad. Las personas se conectan a través de una serie de redes y tienden a compartir valores comunes con otros miembros de la red; en la medida que esas redes constituyen un recurso, estas pueden ser vistas como la formación de un tipo de capital” (p. 2).

Esta teoría puede ser contraria a las teorías del institucionalismo que centran su atención en la importancia de las instituciones en la determinación de las reglas de juego de cualquier Estado Moderno. La teoría del capital social por el contrario trata de explicar la naturaleza de las acciones colectivas o coordinadas de los ciudadanos que no deja de ser un tema central para el enfoque institucionalista, en la medida que el recurso central de cualquier institución son las personas pero sobre todo las reacciones y el comportamiento que tienen esas personas frente a las normas.

El desarrollo del concepto del capital social adquiere mayor relevancia en la década de los 80's y los 90's especialmente gracias a los aportes de Pierre Bourdieu, James Coleman Y Robert Putnam, quienes tienen tres diferentes perspectivas.

1.7.1. Pierre Bourdieu

Pierre Bourdieu por una parte inicia el camino hacia la definición del concepto a partir de reflexionar acerca de la importancia de las relaciones de los seres humanos, en ese sentido “en sus estudios de las tribus de Argelia durante los 60's, Bourdieu describió el desarrollo dinámico de los conjuntos de valores estructurados y formas de pensar como formadores de lo que él llamó “the habitus” (Field, 2008: 16).

Posteriormente Pierre Bourdieu en el año 1973 definió el capital social como “la suma de recursos, reales o virtuales, que se acumulan en un individuo o grupo, en virtud de la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo” (Bourdieu, 1973, citado en Field, 2008: 16).

Uno de los elementos para resaltar en esta primera definición es la necesidad de reciprocidad de las relaciones que vinculan a los individuos a través de sus interacciones, también llama la atención que la acumulación puede ser individual o grupal, en este sentido

los miembros de una red u organización pueden presentar distintos niveles de acumulación de capital social, tal vez por el grado de compromiso de cada miembro con la red o el número de interacciones con los otros miembros.

Respecto a la reflexión anterior “el valor de la relación de un individuo (o el volumen de capital social adquirido por un agente) depende en el número de conexiones que pueden movilizar, y el volumen de diferentes capitales (cultural y económico) poseídos por cada conexión” (Bourdieu, 1980: 2, 1986: 249 citado en Field, 2008: 19). “Bourdieu ilustró la interacción entre las conexiones y el capital financiero y cultural con el ejemplo de los miembros de profesiones, tales como los abogados o los doctores, quienes explotan su capital social – nombrado un capital de conexiones sociales, honorabilidad y respetabilidad – para ganar la confianza de una clientela en la alta sociedad, o incluso para hacer una carrera en política (Bourdieu, 1984: 122 citado en Field, 2008: 19).

La pregunta que resulta es ¿De qué depende ese número de conexiones que los individuos alcanzan dentro de una asociación o red? También surge una inquietud acerca de la influencia de las jerarquías de la red, puede ser que se conformen, dentro de una red, relaciones horizontales entre miembros que pertenecen a un mismo nivel dentro de la red y sea difícil interactuar o mantener relaciones con otros miembros que se encuentran en un nivel jerárquico superior de la red, generando esta situación de inequidad.

Bourdieu no hace referencia directa a la relación de la jerarquía y las conexiones pero como menciona Field (2008) “para entender el pensamiento de Bourdieu sobre capital social, necesitamos recordar que su principal preocupación fue y es el entendimiento de la jerarquía social. En muchas maneras, él estaba comprometido con un conjunto de ideas que estaban hondamente influenciadas por la sociología marxista. Él pensó que el capital económico está en la raíz de todos los otros tipos de capital (Bourdieu, 1986: 252), y estaba interesado en la manera en la cual el capital económico pudo ser combinado con otras formas de capital para crear y reproducir inequidad” (p. 18).

El enfoque entonces que tiene Bourdieu para definir el concepto, es la predominancia de la élite y la burguesía sobre los trabajadores, por tanto “él ciertamente ve el capital social como propiedad exclusiva de las élites, diseñado para asegurar su posición relativa” (Field,

2008: 18). Tal vez, esta visión de Bourdieu puede ser explicada porque este autor ve el capital social como una derivación o resultado del capital económico, en esa medida la clase trabajadora tendría una limitación mayor para la acumulación de capital social por su débil acumulación de capital económico. No obstante este enfoque ha sido objeto de críticas muy fuertes especialmente por aquellos detractores del marxismo.

Tal vez esta sea una de las razones por las cuales su trabajo sobre el capital social “ha sido virtualmente ignorado por sociólogos americanos – incluidos Coleman y Putnam –. Sin embargo si la contribución de Bourdieu es innegable, tampoco está exenta de defectos. Primero, como Coleman y Putnam, él representa el capital social en gran parte como benigno, al menos para aquellos que poseen un alto volumen de este. Generalmente, él muestra menor interés en el lado oscuro del capital social, en gran parte porque su teoría se refiere precisamente a la manera en que algunos grupos manipulan sus conexiones para sus propios intereses. Su uso del término capital social pretende desmitificar la visión humanística de las conexiones sociales, mostrando atención en la manera en las cuales las conexiones sociales funcionan como una estrategia de inversión. Bourdieu ciertamente permite la posibilidad de “malversación o apropiación indebida” de capital social, particularmente entre aquellos que están facultados para representar capital social institucionalizado” (Field, 2008: 21-22).

Bourdieu por lo tanto se aleja de considerar el capital social como una herramienta útil para superar las desigualdades, como una herramienta para que aquellos que tienen un menor acceso o que por algún motivo han acumulado menor capital económico puedan beneficiarse de las conexiones o relaciones con los demás. Por el contrario lo considera una herramienta poderosa por parte de las élites para mantener su posición. No obstante es positiva la posición de Bourdieu en la medida que plantea la posibilidad que la acumulación de capital social pueda tener fines perversos.

En nuestro caso de investigación a partir de la visión de Bourdieu debe analizarse la posibilidad que la acumulación de capital social sirva, por ejemplo, para silenciar los intereses de la minoría, y que las asociaciones más fuertes con líderes más fuertes que posean fuertes recursos económicos prevalezcan y sean las que sirvan como un recurso para la participación ciudadana.

1.7.2. James Coleman

En contraposición a la postura de Bourdieu James Coleman tiene una visión más optimista del capital social, y también realizó grandes aportes a la consolidación del concepto. Uno de los aspectos más importantes en las ideas de Coleman para entender la relación del concepto con el de participación es que “usando la distinción económica convencional entre los bienes públicos y privados, Coleman explicó cómo el capital social ayuda a entender el problema de la acción colectiva. A diferencia del capital humano y físico, los cuales son normalmente bienes privados, Coleman retrató el capital social como un bien público por excelencia que es creado por y puede beneficiar, no solo a aquellos cuyos esfuerzos son necesarios para construirlo, sino a todos los que hacen parte de una estructura” (Coleman, 1988-89: 116 citado en Field, 2008: 26). “El concepto, por lo tanto, demanda cooperación entre individuos quienes, sin embargo, están persiguiendo su interés propio” (Field, 2008: 26).

Esta idea de Coleman ayuda a explicar los incentivos que tienen los individuos para participar en colectivos. Coleman no niega el individualismo por naturaleza de los ciudadanos, pero empieza a buscar explicaciones de por qué los individuos se asocian si finalmente lo que buscan es satisfacer su interés propio. Interpretando a Coleman los individuos encuentran intereses comunes con otros individuos y a través del establecimiento de relaciones de cooperación pueden llegar a alcanzar su objetivo más rápido. Aunque hay que reconocer que la racionalidad, en muchas ocasiones, no es lo que caracteriza el comportamiento de las personas sino, por el contrario, factores como la emotividad determinan su comportamiento.

Coleman (1994) se aproxima a una definición de capital social “como parte de su intento de esbozar una teoría general de la sociología de elección racional, Coleman continuó en definir el capital social como el conjunto de recursos inherentes en las relaciones familiares y en la organización social comunitaria que son útiles para el desarrollo social o cognitivo de un niño o de una persona joven. Estos recursos difieren para diferentes personas y pueden constituir una ventaja importante para los niños y adolescentes en el desarrollo de su capital humano” (Coleman, 1994: 300 citado en Field, 2008: 27).

El capital social para Coleman entonces son esos valores positivos que surgen a partir de las relaciones de familia y de la comunidad y que son necesarios para el desarrollo del capital humano. Este autor ayuda a diferenciar los dos conceptos el de capital social y capital humano, pero también puede criticarse que no solo valores positivos se crean a partir de las relaciones de familia y de la comunidad, también pueden existir resultados perversos de esas relaciones que poco aportan al desarrollo del capital humano.

Respecto a esta visión “en el ensayo de Coleman de capital social y humano, las relaciones son mostradas para constituir recursos de capital ayudando a establecer obligaciones y expectativas entre los actores, construyendo la confiabilidad del ambiente social, abriendo canales para la información, y estableciendo normas que aprueban ciertas formas de comportamiento mientras imponen sanciones a los posibles “free riders”” (Coleman, 1988-89: 102-4 citado en Field, 2008: 27). “Su creación es facilitada por la cercanía entre diferentes redes de actores, por la estabilidad, y por una ideología común y compartida” (Coleman, 1994: 104-8, 318-20 citado en Field, 2008: 27).

Esos resultados perversos que mencionábamos como posibles resultados de las relaciones entre actores se minimizan de acuerdo a la teoría de Coleman, a partir de normas de reciprocidad que se establecen entre los individuos, las reglas de juego establecidas hacen que un individuo deba renunciar por ejemplo al beneficio que puede obtener de intercambiar información con otro, si este individuo incurre en actuaciones perversas que puedan romper con la estabilidad de las relaciones que se han creado entre una colectividad.

Coleman esboza unos requisitos mínimos que deben caracterizar a las relaciones que se construyen entre individuos: la cercanía, la estabilidad y una ideología común o compartida. “Coleman considera la cercanía - que es, la existencia de relaciones que se refuerzan mutuamente entre diferentes actores e instituciones- como esencial para proveer no solo para la retribución de obligaciones, sino también para la imposición de sanciones. Para tomar un ejemplo, quiere decir que el clero, vecinos y parientes actuaron para alentar a profesores y padres en disuadir a la gente joven para que no evadieran hacer su tarea. El capital social fuera de la familia, afirma Coleman, existe en el interés, incluso la

intromisión, de un adulto en las actividades de alguien más” (Coleman, 1990: 334 citado en Field, 2008: 27-28).

Por otra parte Coleman hace referencia al tipo de estructuras sociales que facilitan la conformación de relaciones estables entre los individuos a partir de las cuales puede formarse algún tipo de capital social. “En particular, Coleman tendió a retratar a la familia como la base arquetípica del capital social. El marco teórico de Coleman otorgó un lugar privilegiado a la familia como la forma suprema de lo que él llamó organización social “primordial”, que se distingue por el hecho de que sus orígenes yacían en las relaciones establecidas por el nacimiento. Para Coleman, entonces, el parentesco en general y la familia en particular representa una piedra angular en la sociedad, y era francamente pesimista sobre las posibilidades de un control social enraizado en un conjunto de acuerdos más artificiales” (Coleman citado en Field, 2008: 29).

Coleman en particular es un fuerte defensor de la teoría de que los procesos que rompen las relaciones de parentesco como el divorcio y la separación debilitan el capital social, Field (2008) sobre este punto afirma que “indudablemente, el alto grado de divorcio y separaciones en las sociedades occidentales han cambiado el contexto en el cual los niños adquieren un sentido de su propio lugar en el mundo en general; esto es bastante concebible (aunque hasta ahora no probado) que esto ha tenido algún efecto en los niveles generales de confianza social en occidente. Tampoco puede haber mucha discusión de que la estabilidad y la seguridad son necesarias en la niñez; las rupturas familiares pueden ser catastróficas para el sentido de autoestima de los niños” (p. 104).

Si bien los efectos de la disgregación de las familias en la caída del capital social, no queda del todo claro por la ausencia de estudios y cifras que lo demuestren, las causas traumáticas detrás de las rupturas familiares, tales como la violencia familiar, la infidelidad, entre otras, tienen como testigos en primera fila, los hijos, jóvenes o niños, que pueden reflejar fuera de sus hogares y hacia la sociedad patrones de apatía y desconfianza porque esas son las actitudes y comportamientos que han reflejado sus padres en sus hogares. Siguiendo los argumentos de Coleman (citado en Field 2008), si la familia es la organización social primordial es entendible que de esta institución se tomen actitudes, valores y comportamientos para replicar hacia la sociedad.

Hasta ahora hemos conocido las posiciones de Bourdieu y Coleman sobre lo que es el capital social, el primero con una visión más marxista del concepto, sobre todo por la dificultad de los menos privilegiados para la acumulación de capital social, y el segundo con una visión más optimista del concepto al aceptar que los individuos establecen relaciones estables con otros individuos para alcanzar un interés individual, pero que en ese proceso se crean relaciones de cooperación y confianza que conforman el capital social.

Para Field (2008) haciendo una síntesis final de las posiciones de los dos autores, “hay, por supuesto, claras diferencias entre los dos. El trato de Bourdieu al capital social es un poco circular; en resumen, se reduce a la tesis que individuos privilegiados mantienen su posición usando sus conexiones con otras personas privilegiadas, La visión de Coleman es más matizada en ese aspecto, él vislumbra el valor de las conexiones para todos los actores, individuales y colectivos, privilegiados y no privilegiados. Pero la visión de Coleman es también ingenuamente optimista, como bien público, el capital social es casi enteramente benigno en sus funciones, proporcionando un conjunto de normas y sanciones que permiten a los individuos cooperar para beneficiarse mutuamente, y con poco o ningún lado oscuro. El uso de Bourdieu del concepto por el contrario, permite solo un lado oscuro para los oprimidos, y un lado brillante para los privilegiados (p. 31).

Para esta investigación, a la luz de la teoría de Coleman, es relevante identificar y analizar los factores contextuales que minimizan los incentivos para el comportamiento racional de los ciudadanos en el marco de asociaciones comunitarias. Por tanto la teoría de Coleman sirve para identificar la frontera entre idealismo y realidad para cada caso de estudio.

El autor que más ha desarrollado el concepto del capital social ha sido Robert Putnam, en especial por su especial interés en encontrar el vínculo y la importancia del capital social en la conformación de una democracia más participativa.

1.7.3. Robert Putnam

El concepto de capital social utilizado por este autor en su obra “Making Democracy Work” se centra primero en su atención en el desempeño institucional de los nacientes gobiernos locales en las regiones Italianas en 1970. Pero luego de observar el rendimiento institucional tan diverso de una región a otra, entra a realizar un análisis profundo de las

heterogéneas características de las sociedades de esas regiones como un posible determinante del rendimiento de los gobiernos locales.

Para dar un ejemplo de la herencia tan diversa de cada una de las regiones, el autor menciona que “Veneto y Emilia Romagna, por ejemplo, tenían perfiles económicos similares en 1970, pero Veneto era católica, mientras Emilia Romagna, la hebilla del “cinturón rojo” del centro de Italia, había estado controlada por comunistas desde 1945. Algunas regiones habían heredado políticas de patrón- cliente más o menos intactas desde el pasado feudal. Otras habían sido transformadas por olas migratorias masivas y cambios sociales que se extendieron a lo largo de Italia durante “*il boom*” de los 1950s y 1960s” (Putnam, 1993: 7).

Para Putnam estas características sociales tan diversas deben ser tenidas en cuenta, y uno de los enfoques centrales para explicar el desempeño de las instituciones democráticas en Italia que adopta el autor es el que se basa en los factores socioculturales como elementos explicativos del rendimiento institucional. De acuerdo a Putnam (1993) “probablemente el ejemplo más ilustre de la tradición sociocultural del análisis político (y uno que es especialmente importante para nuestro estudio) sigue siendo la Democracia en América de Alexis de Tocqueville. Tocqueville resalta la conexión entre las “costumbres” de una sociedad y sus prácticas políticas. Las asociaciones cívicas, por ejemplo, refuerzan los “hábitos del corazón” que son esenciales para las instituciones democráticas efectivas y estables. Esta y proposiciones relacionadas jugarán un rol central en nuestro análisis” (p. 11).

En el estudio de las regiones italianas Putnam (1993) descubrió que “algunas regiones de Italia son bendecidas con vibrantes redes y normas de compromiso cívico, mientras que otras son maldecidas con estructuras políticas verticales, una vida social de fragmentación y aislamiento, y una cultura de la desconfianza. Estas diferencias en la vida cívica llegaron a jugar un papel clave para explicar el éxito institucional (p. 15).

Esta investigación comparte la motivación de autores como Robert Putnam para entender cómo las dinámicas de la vida cotidiana del ciudadano, como por ejemplo el tiempo libre que dedican a relacionarse con otros individuos dentro de una asociación con un fin

específico, pueden explicar el involucramiento efectivo del ciudadano en asuntos públicos como por ejemplo la planeación urbana y las políticas de urbanismo dentro de las ciudades donde habitan. Uno de los objetivos de esta investigación es explicar el éxito o fracaso de un espacio institucional de participación a partir de analizar el grado de compromiso cívico del ciudadano con estos espacios institucionales.

Ese grado de compromiso cívico, las relaciones de cooperación y los grados de confianza o de desconfianza entre los vecinos tienen detrás unos factores explicativos, para Putnam por ejemplo, en su análisis, el hecho de que algunas regiones tuvieran una robusta actividad asociativa es una herencia de los regímenes instaurados en el pasado -una poderosa monarquía en la parte sur de Italia y la instauración de la República en el centro y en el norte -. Entre el siglo XII y el XVI por ejemplo, los comportamientos entre los habitantes del norte y el sur eran realmente distintos, en parte como consecuencia de que en el sur se establecía una rígida jerarquía vertical mientras que en el norte esa jerarquía no era tan marcada.

Como menciona Putnam, (1993) “La solución inventada en el norte, sin embargo, fue bastante diferente, apoyándose menos en una jerarquía vertical pero más en una colaboración horizontal. Las comunas surgieron originalmente de asociaciones voluntarias, formadas cuando grupos de vecinos juraron rendirse mutua asistencia para aportar a la defensa común y a la cooperación económica. “Mientras que sería ir demasiado lejos describir las primeras comunas como asociaciones privadas, sigue siendo cierto que ellas estaban primordialmente preocupadas con la protección de sus miembros y sus intereses comunes, y ellas no tenían conexión alguna con las instituciones públicas del antiguo régimen. Para el siglo XII se habían establecido comunas en Florencia, Venecia, Bolonia, Génova, Milán y virtualmente en todas las grandes ciudades del norte y el centro de Italia, enraizadas históricamente en estos contratos sociales primordiales” (p. 124).

Esta historia del establecimiento de las primeras comunas en Italia nos sirven para nuestra investigación para entender que en el estudio comparado de diferentes sociedades, en este caso los ciudadanos de Berlín, Londres y Madrid es fundamental estudiar el contexto en el que se han desarrollado, y reconocer que el grado de modernidad de la ciudadanía tiene una herencia no solo de las características de sus ascendientes sino también por la influencia

que tuvieron los diferentes regímenes instaurados que de una u otra manera son los que al final tienen la capacidad de ampliar o disminuir el campo de acción o de vinculación del ciudadano con la sociedad política. También es importante la posición de la ciudad dentro del país, es decir si es un referente cultural, político o económico.

Esas primeras comunas fueron posibles gracias al establecimiento de unas relaciones entre individuos que a través de la cooperación buscaban un interés común creando normas de confianza sobre las cuales se pudieron construir comunidades. Haciendo referencia a este aspecto Putnam (1993) afirma que “la cooperación voluntaria es más fácil en una comunidad que ha heredado un stock sustancial de capital social, en la forma de normas de reciprocidad y redes de compromiso ciudadano” (p. 167).

Teniendo en cuenta esta apreciación Putnam (1993) hace una primera definición de capital social. Para este autor “El capital social aquí se refiere a características de la organización social, tales como la confianza, normas, y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad a través de la facilitación de acciones coordinadas: como otras formas de capital, el capital social es productivo, haciendo posible alcanzar ciertos fines que no serían alcanzables en su ausencia” (p. 167).

“Un elemento característico del capital social, como la confianza, las normas, y las redes, es que es ordinariamente un bien público, a diferencia del capital convencional, el cual es ordinariamente un bien privado. “Como atributo de la estructura social en la cual una persona está integrada, el capital social no es la propiedad privada de ninguna de las personas que se benefician de él” (Putnam, 1993: 170).

Teniendo en cuenta el carácter de bien público del capital social, un individuo no puede jactarse que ha acumulado un nivel de capital social mayor que sus conciudadanos, por el contrario la acumulación de capital social es necesaria de forma colectiva, y su acumulación depende de que tan fuerte son las normas de reciprocidad que existen entre ese colectivo, y que tan sólida es la confianza entre sus miembros permitiendo la cooperación entre los mismos y por lo tanto el beneficio de todos sus miembros.

La confianza entonces se convierte en un concepto central para la teoría de Putnam, “la confianza social en complejos entornos modernos puede surgir de dos fuentes relacionadas

-normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico o ciudadano” (March & Olsen, 1989, citado en Putnam, 1993: 171). “La norma de reciprocidad generalizada es un alto componente productivo del capital social. Comunidades en las cuales esta norma es seguida pueden más eficientemente contener el oportunismo y resolver los problemas de la acción colectiva” (Ostrom, citado en Putnam, 1993: 172). “Cada acto individual en un sistema de reciprocidad está usualmente caracterizado por una combinación de lo que podemos llamar altruismo a corto plazo e interés propio a largo plazo: Yo te ayudo ahora en la (posible, vaga, incierta e incalculada) expectativa de que tú me ayudes en el futuro” (Taylor, 1982, citado en Putnam, 1993: 171-172).

Por su puesto el éxito de esta idea altruista depende de que existan unas normas establecidas que castiguen al oportunista, al “free rider”, al que quiere beneficiarse de un grupo sin dejar una gota de sacrificio. En esas normas se debe sustentar esta idea altruista, por lo tanto la cooperación es fundamental, solo así se pueden crear verdaderas relaciones de confianza que conforman el capital social.

Probablemente el aporte más importante de Putnam, luego de las primeras ideas de Bourdieu y Coleman sobre el capital social, es “la manera en que Putnam expandió esta noción en “Making Democracy Work” (1993) y “Bowling “Alone” (2000) relacionando ideas del capital social a la importancia de las asociaciones cívicas y las organizaciones voluntarias para la participación política y una gobernanza efectiva” (Norris, 2002: 138).

Putnam es ambicioso y afirma “que el capital social tiene significantes consecuencias políticas, su teoría puede ser entendida como un modelo de dos etapas, de cómo la sociedad civil directamente promueve el capital social y de cómo, a su vez, el capital social (las redes sociales y normas culturales que surgen de la sociedad civil) facilita la participación política y la buena gobernanza. En particular, basado en su análisis de los gobiernos regionales italianos, él asegura que una abundante y densa madeja de conexiones asociacionales y ricas sociedades cívicas fomentan la gobernanza efectiva” (Norris, 2002: 139).

“Las razones para esta relación permanecen teóricamente subdesarrolladas, pero es sugerido que las asociaciones tienen a la vez efectos internos inculcando en sus miembros

normas y valores tales como colaboración y responsabilidades compartidas, y efectos externos en la organización política, como los pluralistas lo han ampliamente argumentado, en términos de articulación de intereses y agregación (Putnam, 1993: 89-90 citado en Norris, 2002: 139). “En democracias ricas en capital social, argumenta Putnam, ciudadanos atentos son más propensos de mantener a sus líderes electos vigilados por sus acciones, y los líderes son más propensos de creer que sus actos van a ser siempre vigilados. La sociedad civil y las normas que se crean se creen que fortalecen las relaciones entre los ciudadanos y el Estado – por ejemplo promoviendo la discusión política y movilizándolo la participación electoral” (Norris, 2002: 139).

Estas normas que se crean a partir de la acumulación de capital social y que según Putnam pueden fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y el Estado son más o menos sólidas dependiendo del desempeño del gobierno al que nos estemos refiriendo. Así el grado de compromiso cívico de la sociedad en los asuntos públicos puede llegar a ser menor en Estados permeados por la corrupción política. Las relaciones entre el ciudadano y el Estado en este caso son débiles por el contexto de desconfianza e incertidumbre de los ciudadanos con sus instituciones políticas, pero si por el contrario los gobiernos envían mensajes de eficiencia y transparencia por ejemplo en la implementación eficiente y eficaz de programas públicos, se crea una sólida base de confianza que hace que las relaciones entre el ciudadano y el Estado se basen en la cooperación y retroalimentación.

El compromiso ciudadano y la confianza resultan fundamentales para que un gobierno pueda beneficiarse de lo que denominamos acumulación de capital social, es decir que la vinculación efectiva de un ciudadano activo, comprometido, que participa en asociaciones voluntarias, que se somete a normas de reciprocidad en el marco de una fundación o asociación, con los asuntos públicos de las ciudades - por ejemplo en la ordenación del territorio de una ciudad – depende de unas instituciones que operen de acuerdo al mandato que se les ha otorgado y que sepan articular de manera efectiva al ciudadano en la esfera pública.

La pregunta más importante es ¿Cómo medimos en diferentes contextos, ya sean países o ciudades la acumulación de capital social? La respuesta a esa pregunta resulta de analizar primero las serias dificultades para poder medir el concepto y las dificultades para

establecer un indicador integral del capital social. Norris hace referencia a este problema, en especial enfocándose en la falta de claridad de Putnam para medir el concepto en su estudio de las regiones italianas. Para Norris (2002) “los tres problemas más importantes para la medición, involucra la exclusión de las redes informales, la inclusión de la dimensión estructural pero no la dimensión cultural del capital social, y el examinar los efectos individuales más no los efectos difusos” (p. 141).

Ampliando la posición crítica de Norris frente a Putnam, y haciendo referencia a la dificultad de excluir las redes informales, Norris (2002) destaca que “Putnam ha medido las redes sociales en términos estructurales (a través de la membresía asociacional formal) en vez de medirlo en términos de vínculos sociales más informales e intangibles. Como resultado, estudios institucionales históricos replicando *Bowling Alone* se han enfocado en los registros oficiales de afiliaciones en organizaciones voluntarias tales como clubes sociales y sociedades filantrópicas” (p. 141).

La duda más alarmante tiene que ver con la confiabilidad de esos datos para medir el capital social, lo que se cuestiona es si la membresía de una persona a un grupo o asociación permite entender el grado de compromiso, participación o actividad de ese miembro dentro del grupo. También hoy se cuestiona el valor que puede tener esos datos teniendo en cuenta que “las formas más activas y demandantes de movilización hoy, están caracterizadas por una comunicación descentralizada, por mínimas estructuras formales de liderazgo, y coaliciones ad hoc de activistas autónomos y dispares, todos comprometidos a alcanzar un cambio político, pero ninguno que pueda ser capturado por roles convencionales de afiliación” (Dalton & Kuechler, 1990, citado en Norris, 2002: 142).

Este cambio de las asociaciones que mencionaba Norris en el año 2003, hoy se mantienen pero además se han acentuado por la cada vez más profunda difusión de medios virtuales que permiten a una persona vincularse a campañas colectivas con un objetivo común, como lo que ocurre en las redes sociales virtuales como el Facebook, los blogs y las mismas páginas de internet que casi que han reemplazado las sedes físicas de una fundación o asociación, convirtiéndose la sede virtual en el medio de interacción por excelencia entre los miembros.

La segunda dificultad a la que se refiere Norris es al hecho de medir las dimensiones estructurales más no las dimensiones culturales, para Norris (2002) “la afiliación a una asociación representa un indicador tanto para las características estructurales del capital social (redes sociales) como para las normas culturales (confianza y cooperación). Las tendencias a nivel macro son con frecuencia examinadas a través de una variedad de asociaciones tales como los grupos de veteranos, clubes deportivos, y fraternidades de universidades, pero no está claro si todas las organizaciones voluntarias son igualmente efectivas en generar normas culturales de cooperación recíproca, tolerancia, y confianza social, o incluso vínculos de amistad y colegiatura, que están en el corazón de la teoría del capital social” (p. 142).

Finalmente “sociólogos como Edwards y Foley, siguiendo la conceptualización de Coleman, enfatizan en que el capital social es esencialmente de contexto-específico; es manifestado en las relaciones sociales y normas sociales que existen dentro de los grupos que facilitan la acción cooperativa, pero no es necesariamente transferible a otros contextos. Por ejemplo, Coleman sugiere que mucho del trabajo del diamante del comercio de Nueva York está basado en relaciones de reciprocidad y confianza mutua entre una comunidad de comerciantes con vínculos muy cercanos, pero esas normas no persisten más allá de ese contexto, así que esos comerciantes no son necesariamente igual de confiables como miembros del público en general fuera del mercado” (Norris, 2002: 143-144).

No obstante estas críticas, el interés por medir el capital social tuvo una tendencia creciente luego de que Putnam realizara el estudio de las costumbres y valores cívicos en las regiones Italianas. Uno de los primeros de estos estudios, que permitieron la comparación del capital social en 47 países distintos fue denominado el “World Values Study” elaborado entre el año 1995 y 1997.

Siguiendo a Norris (2002) “el World Values Study nos permitió comparar medidas de pertenencia a organizaciones voluntarias y asociaciones cívicas, y también proporciona una medida directa de confianza personal, la cual se encuentra en el corazón de la teoría del capital social, y múltiples indicadores estándar de participación política y de compromiso ciudadano como variables dependientes” (p. 146-147).

La manera en que se midió la afiliación a asociaciones voluntarias fue a través de preguntar a los encuestados si eran miembros activos, miembros inactivos, o si no eran miembros de un listado de organizaciones voluntarias, “La lista incluyó nueve amplias categorías, incluyendo organizaciones religiosas, organizaciones deportivas o recreacionales, partidos políticos, organizaciones de arte, música, educativas, sindicatos, asociaciones profesionales, organizaciones caritativas, organizaciones medioambientales y otras organizaciones voluntarias” (Norris, 2002: 147).

Sin embargo el estudio no se limitó a conocer la pertenencia o no a estas asociaciones, también buscó medir el activismo asociacional en el interior de esas organizaciones, esto se logró de la siguiente manera: “La primera medida (VOL-ANY) desarrolló un resumen general de la afiliación a cualquiera de las categorías de asociaciones voluntarias. Esta medida asume que lo que importa para la sociedad civil y el capital social es pertenecer a al menos una categoría de las asociaciones -tales como iglesias, deportivas o grupos sindicales- y que no importa que tan activamente la gente está involucrada” (Norris, 2002: 147).

Este indicador era escaso por lo tanto “se argumentó que la sociedad civil es más densa y fuerte si la gente pertenece a múltiples categorías que se solapan, tales como iglesias y grupos filantrópicos, o sindicatos y organizaciones medioambientales. Con el propósito de comprobar esta proposición, una medida alternativa (VOL-ORG) sumó todas las categorías para estimar el número medio de categorías de asociaciones a las que la gente pertenece. Este indicador estimó la propagación de membresías múltiples” (Norris, 2002: 147-148).

Hasta ahora estos dos indicadores son limitados para el objetivo de conocer el grado de compromiso de los miembros afiliados. Como menciona Norris (2002) “el compromiso ciudadano puede ser impulsado por la colaboración y deliberación cara a cara, caracterizado por reuniones regulares, pero no por el pago de una membresía entre los patrocinadores más lejanos. Con el propósito de examinar esta afirmación, una tercera medida (VOL-ACT) fue creada, una escala ponderando la afiliación activa, pasiva y la no afiliación” (p. 148).

La anterior fue la manera como se midió la afiliación a asociaciones, ahora este estudio se encargó de medir la confianza social a través de realizar la siguiente pregunta: “Generalmente hablando diría usted que la mayoría de las personas pueden ser confiables o que usted no puede ser muy cuidadoso en tratar con las personas? La doble negación en la última mitad de la pregunta puede ser confusa para los encuestados. Ningún contexto social es presentado a los encuestados, ni pueden distinguir entre diferentes categorías, tales como niveles relativos de confianza en amigos, colegas, familia, extraños o compatriotas” (Norris, 2002: 148).

“La concepción de Putnam de capital social fue operacionalizado y medido combinando las redes sociales, con las normas culturales de confianza social, basado en las medidas presentadas. El índice produjo una media de 2.98, una mediana de 2.51 y una desviación estándar de 1.71” (Norris, 2002: 149). Los resultados del estudio se muestran en la figura 1.

Figura 1. Resultados promedio de las variables independientes en 47 sociedades a mediados de los 90s

Nation	Social Trust	Vol_Any	Vol_Org	Vol_Act	Social Capital
Norway	0.65	0.89	2.47	12.46	8.28
Sweden	0.57	0.92	2.57	12.59	7.26
Finland	0.48	0.97	2.48	12.01	5.91
United States	0.35	0.92	3.59	14.54	5.50
Australia	0.40	0.88	2.69	13.25	5.41
New Zealand	0.47	0.87	2.33	10.97	5.34
Germany	0.40	0.86	2.13	12.09	5.02
Taiwan	0.40	0.79	3.51	11.56	4.80
China	0.50	0.49	0.95	9.33	4.77
Switzerland	0.34	0.81	2.31	12.18	4.35
Japan	0.40	0.51	0.93	10.26	4.09
Dominican Republic	0.25	0.92	3.27	13.78	3.75
Mexico	0.26	0.83	2.90	13.31	3.73
Korea, Republic Of	0.30	0.81	2.46	12.05	3.68
India	0.33	0.54	1.55	11.3	3.67
Spain	0.29	0.58	1.39	10.97	3.21
Czech Republic	0.27	0.59	1.06	10.38	2.88
Ukraine	0.29	0.47	0.60	9.71	2.81
Chile	0.21	0.75	2.32	12.23	2.80
Slovakia	0.26	0.62	1.11	10.41	2.72
Croatia	0.23	0.80	1.67	11.22	2.70
Albania	0.24	0.68	1.05	10.35	2.58
Uruguay	0.21	0.59	1.39	10.99	2.45
Latvia	0.24	0.46	0.70	9.93	2.44
Hungary	0.22	0.49	0.82	10.27	2.41
Nigeria	0.18	0.96	3.90	13.55	2.35
Russian Federation	0.23	0.50	0.65	9.84	2.30
Bangladesh	0.20	0.63	1.53	11.57	2.29
Belarus	0.23	0.52	0.70	9.8	2.27
Bulgaria	0.24	0.25	0.35	9.49	2.23
South Africa	0.15	0.95	3.07	13.61	2.20
Ghana	0.17	1.00	6.00	13.65	2.20
Estonia	0.21	0.43	0.64	9.82	2.13
Georgia	0.21	0.28	0.45	9.64	2.11
Moldova, Republic Of	0.22	0.65	1.03	9.36	2.09
Lithuania	0.21	0.32	0.48	9.52	2.06
Romania	0.18	0.55	1.14	10.61	1.96
Argentina	0.17	0.56	1.10	10.66	1.93
Azerbaijan	0.19	0.44	0.60	9.71	1.88
Venezuela	0.13	0.63	1.87	11.67	1.81
Slovenia	0.15	0.70	1.29	10.69	1.67
Colombia	0.11	0.59	1.12	10.4	1.18
Macedonia	0.08	0.49	1.50	10.89	0.92
Peru	0.05	0.72	2.15	11.95	0.60
Philippines	0.06	0.49	1.03	10.59	0.60
Turkey	0.05	0.30	0.50	9.69	0.53
Brazil	0.03	0.81	2.13	12.24	0.36

Note: See text for detailed explanations of these variables.

Social trust: "Generally speaking, would you say that most people can be trusted (1) or that you can't be too careful in dealing with people? (0)" The proportion responding 'can be trusted' in each society.

Vol_Any: The proportion of the adult population who say they belong to at least one of the nine categories of voluntary associations.

Vol_Org: The number of organizational sectors to which people belong, e.g., if they are members of a trade union, a sports club, and a political party.

Vol_Act: The organizational scale adding together whether people were active members, passive members, or not members of any of the nine categories of voluntary organizations.

Social Capital: Social trust*Vol_Act. Source: World Values Study.

Fuente: World Values Survey 1995-1997

Como puede observarse en la figura 1 los países que obtienen el índice más alto de capital social son los países escandinavos que a su vez tienen los índices de desarrollo humano, esperanza de vida y desarrollo económico más altos de Europa, esto abre el interrogante acerca de si realmente un alto índice de capital social tiene que ver o está relacionado con el grado de desarrollo de los países. En contraste, varios países de Latinoamérica tales como Brasil, Perú, Colombia y Venezuela obtienen los peores puntajes en el índice de capital social.

Podría afirmarse que el alto índice de afiliación a una organización voluntaria no depende estrictamente del grado de confianza social que exista entre los ciudadanos. Así lo demuestra los resultados que obtiene Estados Unidos en el estudio, el cual junto a Suecia obtiene el puntaje más alto en el número de ciudadanos que dicen pertenecer a cualquier organización voluntaria, sin embargo el puntaje que obtienen en confianza social es el más bajo dentro del grupo de los 5 países con mayor índice de capital social.

Posiblemente una de las explicaciones a este comportamiento, el de Estados Unidos por ejemplo, es que los norteamericanos ven las asociaciones y organizaciones voluntarias como un medio para crear lazos de confianza, es decir que el vínculo de confianza entre dos miembros de una organización se crea durante la interacción y cooperación con el otro. Esta explicación puede ser coherente con la posición de Charles Tilly (2005) sobre el concepto de confianza quien afirma que “la confianza era una propiedad de las relaciones interpersonales en las cuales las personas tomaron riesgos en las fallas o traición del uno al otro” (p. xii). Lo que quiere decir Tilly es que la confianza no es una actitud del individuo sino una relación, por lo tanto, en el caso norteamericano, al ser la confianza una relación esta se construye pero solo en la dinámica relacional con el otro, no se construye antes individualmente como una cualidad de la persona.

El WVS y el análisis que realizó Putnam en su obra “Bowling Alone” sobre el declive del capital social en los Estados Unidos tienen en común que ambos se basaron en datos arrojados a partir de encuestas, método que incluso Putnam cuestiona en su obra pero que es la manera de poder medir el capital social porque requiere indagar sobre hábitos y costumbres del día a día de los ciudadanos.

La diferencia, por otra parte, entre este estudio del WVS y el análisis de Putnam es el especial interés para estudiar las implicaciones del descenso del capital social en la participación de los ciudadanos, no solo en elecciones o partidos, es decir en instituciones visibles y reconocidas, sino en los asuntos públicos en general, el objetivo de Putnam era analizar cómo se erosionaba el compromiso ciudadano con el declive del capital social.

Putnam se cuestionó acerca de las actividades comunales. “Qué decir de las formas de actividad comunal, como la asistencia a reuniones locales, servir en organizaciones locales, y hacer parte en actividades de “buen gobierno”?, aquí la nueva evidencia es alarmante, el involucramiento en estas formas cotidianas de vida comunitaria se ha menguado tan rápido como lo ha hecho la participación electoral y partidaria. Entre 1973 y 1994 el número de americanos que asistieron a una reunión pública sobre asuntos del barrio o de la escuela en el año anterior bajó un 40 %. Sobre las mismas dos décadas el rango de aquellos que sirvieron como oficial o como miembros de un comité de una organización o club local – cualquier club local u organización – fue reducido por un idéntico 40 %. Sobre esos 20 años el número de miembros de “algún grupo interesado en un mejor gobierno” bajó en un tercio” (Putnam, 2000: 42).

Putnam establece doce indicadores para medir las tendencias en participación política y comunitaria, estos indicadores se expresan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Tendencias en participación política y comunitaria

Indicador	Cambio Relativo 1973-74 a 1993-94
Servir como oficial de algún club u organización	-42 %
Trabajar para un partido político	-42 %
Servir en un comité para alguna organización local	-39 %
Asistir a una reunión pública sobre asuntos de la ciudad	-35 %
Asistir a un “rally” político o a un discurso	-34 %
Participar en al menos una de estas doce actividades	-25 %
Realizar un discurso	-24 %
Escribir a un senador	-23 %
Firmar una petición	-22 %
Ser miembro de algún grupo de “mejor gobierno”	-19 %
Ser candidato para un cargo político	-16 %
Escribir una carta	-14 %
Escribir un artículo para una revista o periódico	-10 %

Fuente: Roper Social and Political Trends Surveys, 1973-1994 en “Bowling Alone: The collapse and revival of american community”. Robert Putnam. 2000

Llama la atención de estas tendencias el fuerte declive en los Estados Unidos de las actividades que implican para los individuos el sometimiento a una organización donde debe relacionarse con otras personas, donde deben someterse a unos principios que promueve la organización y donde deben someterse a normas generales de reciprocidad establecidas por sus propios miembros, puede decirse que de acuerdo a estas cifras el ciudadano prefiere alejarse de cualquier relación que implique el dar algo a cambio ya sea tiempo o atención.

Putnam (2000) asegura que “una consecuencia políticamente importante es que las formas “cooperativas” de comportamiento, como servir para un comité, ha declinado más rápidamente que las formas “expresivas” de comportamiento, como escribir cartas. Se necesita (al menos) dos para cooperar, pero solo uno para expresarse. Las formas colaborativas de involucramiento político comprometen intereses públicos más amplios,

mientras las formas expresivas son más individualistas y corresponden a intereses definidos más estrechos. Cualquier sistema político necesita contrapesar momentos para articular quejas y momentos para resolver diferencias (p. 45).

Si bien este primer estudio (VWS) para realizar un mapa del capital social en diferentes países en todo el mundo tiene una gran relevancia, posteriormente a este se han realizado otros estudios tal vez no de la magnitud del, “World Values Study”, pero sí estudios a tener en cuenta, en especial porque son las agencias nacionales de estadística las que toman la iniciativa de liderar este tipo de proyectos como en el caso del Reino Unido.

Otro país que se ha interesado en el tema de cómo medir el capital social es Canadá, “PRI’S (Policy Research Initiative) proyecto sobre capital social como herramienta de políticas públicas (Policy Research Initiative 2005) incluyó un comprehensivo repaso de problemas de medición el cuál recomendó un enfoque basado no en el individuo o el grupo, sino en las relaciones entre ellos” (Franke, 2005, citado en Field, 2008: 143). “Derivado de este enfoque, PRI’s recomendó que los indicadores estén basados en métodos de análisis de redes, aplicado al estudio de estructuras de redes y dinámicas de redes” (Franke: 2005, citado en Field, 2008: 143). “Por estructuras, el PRI se está refiriendo a las propiedades estructurales de las redes (incluyendo el tamaño y la densidad), las características de los miembros de las redes (particularmente el alcance de su diversidad), y sus propiedades relacionales (Frecuencia, intensidad y proximidad espacial); por dinámicas se entiende las condiciones bajo las cuales las redes son creadas y movilizadas. Este es un enfoque extremadamente prometedor, el cual resuelve la tensión entre los niveles individuales y colectivos del capital social” (Field, 2008: 143).

1.8. El concepto de análisis de redes sociales

El “Policy Research Initiative” recurre al concepto de análisis de redes sociales para explicar y medir mejor el concepto de capital social, siendo la afiliación o pertenencia a una red o asociación uno de los elementos centrales del capital social, es válido conocer a fondo las dinámicas que se crean al interior de esas redes y una herramienta que aporta a ese propósito, es el análisis de redes sociales.

Generalmente el término de redes sociales es asociado a las redes virtuales que permiten interactuar con familiares, amigos, compañeros de trabajo tales como Facebook, LinkedIn entre otras, sin embargo el análisis de redes sociales hace referencia al análisis de redes físicas, de las relaciones cara a cara entre seres humanos.

El análisis de las redes sociales “está presidido por la idea de que las características globales de la red deberían determinar las relaciones de los individuos dos a dos, de que el sistema define las propiedades de los elementos que la integran”⁴. Esto quiere decir que el análisis de la red en su conjunto permite sacar conclusiones generales de las características de las relaciones entre sus miembros, o identificar el comportamiento individual de cada parte de la red y cómo este comportamiento afecta al resto de los miembros de la red.

De acuerdo a Pizarro “en cuanto a su dimensión metodológica, el análisis de redes sociales está actualmente plagado de debates relativos al concepto fundamental de relación social. Conviene adelantar que los principales polos que estructuran esta polémica pueden ordenarse alrededor de la dualidad subjetivo – objetivo e instante – periodo”⁵.

Por tanto e interpretando a Pizarro el análisis de redes sociales está relacionado con el análisis de las relaciones sociales que se crean en el seno de una organización de cualquier tipo, es un análisis que parte de un interés sociológico en la medida que ayuda a comprender el comportamiento o la conducta de los individuos y su interacción con otros, pero también estos tipos de análisis pueden utilizarse en el campo de la ciencia política como por ejemplo para identificar liderazgos dentro de una institución pública y el efecto de ese liderazgo en la organización, también puede servir para conocer el grado del flujo de información entre diferentes departamentos de una institución pública y por tanto sirve para identificar si ese flujo de información es suficiente para garantizar eficiencia.

Particularmente para esta investigación, existe una estrecha relación entre el concepto de capital social y el análisis de redes sociales, en especial porque esta metodología permite conocer la naturaleza de las relaciones y también porque esta metodología ha sido

⁴ Tomado del documento de Narcizo Pizarro ”Análisis de Redes Sociales. Primera Parte. Introducción” Recuperado a partir de la clase de Metodología de Investigación del Máster en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid año 2012.

⁵ Ibid.

propuesta para medir de manera más adecuada el capital social - es decir las normas de reciprocidad y la confianza que crean las relaciones entre individuos que interactúan en una organización – como se mencionaba anteriormente el indicador para medir el capital social debe sobrepasar la simple afiliación a una organización voluntaria, y avanzar hacia entender el grado de involucramiento del individuo dentro de la organización. El análisis de redes nos ayuda en este propósito.

Los conceptos del análisis de redes sociales deben quedar claros. Respecto al concepto de relación social, Nadel (citado por Pizarro) escribe que “en vez de decir “modos determinados de conducta respecto a otros” decimos habitualmente “relaciones” y decimos que son “institucionalizadas” o “sociales” (a diferencia de las privadas o personales) cuando queremos indicar que dichas relaciones se siguen de determinadas leyes o reglas. Por otra parte, no decimos que esos modos de conducta o acción recíproca de los individuos son relaciones más que cuando presentan cierta consistencia y constancia, pues sin esos atributos no serían más que actos individuales e inconexos”⁶.

Siguiendo a Pizarro en su explicación introductoria al análisis de redes sociales “muchos autores han hecho alusión a esta dimensión temporal de los nexos, Granovetter (1973) utiliza las duraciones y las frecuencias de las interacciones como una característica formal de los nexos, pero no elabora con claridad las distinciones entre lo accidental, lo esporádico y lo regular, distinguiendo dentro de esta última categoría los ámbitos de regularidad, la amplitud de la regularidad, la frecuencia de la misma, y la duración de los contactos”⁷.

Esta distinción de los hechos accidentales o esporádicos de las relaciones regulares que sí son determinadas como relaciones sociales, es relevante para medir el capital social de una sociedad, -sobre todo si en esta investigación se está buscando el efecto que tiene la acumulación de capital social en una mayor participación y compromiso en los asuntos públicos - no se puede afirmar que una sociedad tiene una robusta acumulación de capital social tan solo porque muchos de sus ciudadanos son miembros pasivos de una organización ya que más que crear verdaderas relaciones sociales, estos individuos simplemente están ahí como espectadores. Esta actitud de estos individuos no los lleva a un

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

involucramiento dentro de la organización ni a cooperar con otros en torno a un interés común, por tanto es muy lejana la posibilidad de que sean más sensibles a comprometerse en los asuntos públicos de su ciudad por ejemplo.

La periodicidad y la regularidad de las relaciones son fundamentales para crear un verdadero tejido social, en el desarrollo de nuestra investigación veremos cómo en la práctica con ejemplos reales pueden existir evidencias o no de que la participación en los asuntos urbanísticos de las ciudades está influenciada por un tejido social fuerte, constituido por ciudadanos que han alcanzado un alto nivel de compromiso ciudadano como consecuencia de un fuerte vínculo de confianza con sus ciudadanos y una actividad constante de cooperación con otros individuos en el marco de una organización de cualquier tipo.

1.9. Los movimientos sociales y el capital social

El concepto de redes sociales o más bien su existencia es un elemento estratégico para la consolidación de los movimientos sociales, así lo explica un experto en el desarrollo de la teoría de los movimientos sociales Sidney Tarrow. Para Tarrow (1994) “En la base de los movimientos sociales se encuentran las redes sociales y los símbolos culturales a través de los cuales se estructuran las relaciones sociales. Cuanto más densas sean las primeras más familiares los segundos, tanto más probables será que los movimientos se generalicen y perduren” (p. 17-18).

La existencia de movimientos sociales sería entonces relevante para determinar la acumulación de capital social en una sociedad, en la medida que el índice de capital social se mide en función del número de ciudadanos que pertenecen a una red social y su papel activo o inactivo al interior de esas redes. No obstante llama la atención que Putnam, de alguna manera, aparte a los movimientos sociales en sus análisis sobre el abrupto declive del capital social en América en el siglo XX. O tal vez no los incluye porque a diferencia del declive de otro tipo de organizaciones, la afiliación en movimientos sociales creció de manera sostenida entre los años de análisis de su estudio, generando esto una contradicción en su hipótesis central.

Sin embargo, este aumento de los movimientos sociales es subrayada por el autor en su obra *Bowling Alone* cuando asegura que “Al lado opuesto del espectro está la sucesión de grandes movimientos sociales que se extendieron por todo el país en el último tercio del siglo XX, empezando con el movimiento por los derechos civiles de los negros, seguido por el movimiento estudiantil, el movimiento de paz, el movimiento femenino, el movimiento gay y de lesbianas, los movimientos por el aborto y el derecho a la vida, el movimiento conservador religioso, el movimiento medioambiental, el movimiento por los animales, y otros movimientos innumerables” (Putnam, 2000: 148).

Solamente en el capítulo 9 de su obra el autor entra a estudiar la relación entre los movimientos sociales y el capital social, siguiendo a Putnam (2000) “Los movimientos sociales y el capital social están tan estrechamente conectados que algunas veces es difícil ver cuál es gallina y cuál es el huevo. Las redes sociales son el recurso por excelencia de los organizadores de movimientos. Los grupos de lectura se convirtieron en los tendones del movimiento para el sufragio. Los vínculos sociales, más que ideales o el interés personal explican quién fue reclutado para “Freedom Summer”, un proyecto dentro del movimiento de los derechos civiles. Las conexiones de las iglesias locales fueron clave para la solidaridad que subyace de la Coalición Cristiana. Precisamente porque el capital social es esencial para los movimientos sociales, su erosión podría nublar sus perspectivas para el futuro” (p. 152-153).

Putnam de alguna manera percibe los movimientos sociales como variable dependiente del capital social como se argumenta en el párrafo anterior, pero también la concibe como variable independiente cuando afirma que “la protesta colectiva fortalece la identidad compartida, ciertamente para los participantes y algunas veces para sus herederos. En pocas palabras, los movimientos sociales con la participación de base incorpora y produce capital social” (Putnam, 2000: 153).

Es contradictorio que exista un fortalecimiento de los movimientos sociales mientras decaen las redes sociales que son el fundamento de los movimientos sociales. Se asumiría que como el fortalecimiento de los movimientos sociales depende de la existencia de unas sólidas redes sociales a través de las cuales se oriente la acción colectiva, el declive del

capital social repercutiría también en un adelgazamiento y marchitamiento de los movimientos sociales y no a la inversa.

Una de las explicaciones a este fenómeno de crecimiento de los movimientos sociales en contraposición a un declive de la existencia de redes sociales, es que en la década de los 90's este fenómeno creciente del número de miembros de movimientos sociales no obedeció a un fenómeno de inclusión de redes sociales constituidas por miembros realmente activos, sino por el contrario, a partir de la inclusión de meros afiliados con lejanos o nulos vínculos con la organización. En la obra de Putnam se sugiere que una de las razones del explosivo crecimiento de las organizaciones medioambientales fue la efectividad de la utilización del correo directo como método para vincular nuevos miembros.

Respecto a esta explicación Putnam (2000) afirma que “Como uno puede esperar de este proceso de reclutar miembros, el compromiso con la organización es bajo. Comparado con los miembros reclutados a través de redes sociales cara a cara, los reclutados vía correo directo abandonan más fácilmente, participan en menos actividades, y sienten menos adhesión al grupo. Es por lo tanto menos sorprendente que Greenpeace, que se había triplicado en membresías a 2.500.000 entre 1985 y 1990, después perdió el 85 % de sus miembros en los siguientes 8 años” (p. 158).

Debe prestarse especial cuidado en no caer en la falsa afirmación que membresía automáticamente implica compromiso con la organización, la única manera en que el capital social genera un mayor grado de compromiso cívico, es a través de relaciones sociales - que como se argumentó anteriormente en el apartado referente al tema- , deben gozar de regularidad y estabilidad en el tiempo, por lo tanto, la simple membresía no constituye una relación entre individuos, es el contacto directo y regular el que permite la existencia de relaciones que pueden generar normas de reciprocidad, compromiso y por tanto una mayor disposición a participar que es lo que nos interesa analizar.

Otra de las explicaciones a la notable consolidación de los movimientos sociales en la década de los 90's la podemos atribuir a lo que estaba pasando en Estados Unidos en el siglo XIX, Putnam no tuvo en cuenta la tendencia histórica de robustecimiento de los

movimientos sociales en este siglo, ignorando que el boom de movimientos sociales en los años de su estudio tenía fuertes raíces en el siglo inmediatamente anterior.

William Gamson demostró esa tendencia a la que nos referimos, “en un estudio de los movimientos sociales americanos entre 1800 y 1945, William Gamson ideó una astuta estrategia para ese mundo rebelde de las campañas y los movimientos sociales. Él y su equipo de trabajo analizó cerca de 75 trabajos de referencia histórica etiquetando cualquier organización que participó en una amplia variedad de movimientos sociales y/o actividades de protesta. De 53 organizaciones escogidas, 27 empezaron sus actividades antes de 1900. Por lo que estas ofrecen un calendario aproximado de iniciación en el siglo XIX de los movimientos sociales en los Estados Unidos” (Tilly, 2013: 48).

También en este estudio se destaca la relación entre las organizaciones y su importancia para los movimientos sociales, “los tipos de organizaciones comprometidas en los movimientos sociales cambió notablemente. Antes de 1850 nosotros vimos las predecibles asociaciones antiesclavistas y de reforma social pero solo una organización de trabajadores (The Union Trade Society of Journeymen Taylors) y un naciente partido político (El nativo Americano Partido Republicano). Después de la mitad del siglo, grupos tratando de organizar los trabajadores ya fuera para sus propias ventajas profesionales o programas políticos generales, se vislumbraron en mayor medida” (Gamson, citado en Tilly, 2013: 50).

Los movimientos sociales son una fuente de generación de capital social, y el capital social es también una fuente para la consolidación de movimientos sociales tal como lo afirma Putnam. Sin embargo el objetivo fundamental es determinar la importancia tanto de los movimientos sociales como del capital social en la activación de los individuos en acciones colectivas que lo lleven a cualquier forma de participación ciudadana.

Un ejemplo claro de la interacción de las redes sociales (pilar del concepto de capital social) con los movimientos sociales para generar una acción colectiva, es la marcha gay sobre Washington en 1993, de acuerdo a Tarrow (1994) “Como ocurre en la mayoría de las grandes manifestaciones de nuestros días, poca gente viajó a Washington sola. Participaban en el acto como miembros de redes amistosas, grupos de interés, ramas locales de

organizaciones del movimiento y grupos de colegas profesionales. La movilización de redes sociales preexistentes reducen los costos sociales transaccionales de la convocatoria de manifestaciones, y mantiene unidos a los participantes incluso una vez que el entusiasmo inicial de la confrontación se ha desvanecido, en términos humanos, esto es lo que hace posible la transformación de la acción colectiva episódica en movimientos sociales” (p. 56).

Es cierto que el objeto de esta investigación no es ni la relación de la acumulación de capital social en formas de participación como la electoral, o como la participación en acciones colectivas como las manifestaciones, sino su relación con la participación en el seno de las instituciones públicas específicamente en la formulación y ejecución de políticas de urbanismo en las ciudades. Pero ejemplos como el anterior sí que nos dejan ver la importancia de la actividad dentro de las redes sociales para generar un sentimiento de “comprometerse a participar en algo” sea cual sea la modalidad de participación.

Uno de los mayores inconvenientes en el estudio de los movimientos sociales que es un concepto ligado a la formación de capital social en las sociedades, es la confusión de los términos, de acuerdo a Tilly (2005) “los analistas a menudo confunden una acción colectiva de un movimiento con las organizaciones y redes que soportan o apoyan la acción, o incluso consideran las organizaciones y redes como constituyentes del movimiento, por ejemplo identificando el movimiento medioambiental con las personas, redes interpersonales, y organizaciones de defensa que apoyan la protección medioambiental y no las campañas en las cuales estos se comprometen” (p. 6).

La inquietud entonces que puede formularse el lector es, cuál es la evidencia que explica la relación entre la teoría de los movimientos sociales y la consolidación de la democratización, en otras palabras cómo el capital social o ya que estamos hablando de los movimientos sociales pueden lograr un aumento en el involucramiento de los ciudadanos en las políticas públicas. Una respuesta no definitiva a ese interrogante se basa en las afirmaciones que hemos realizado antes, referentes a que las relaciones regulares en el seno de cualquier tipo de organizaciones voluntarias son un escenario ideal para el mayor compromiso de los ciudadanos, un aumento de la confianza y por lo tanto la incubación de acciones colectivas que llevan a los individuos a participar. No es una idea propia sino basada en argumentos de autores como Putnam que caminan en esa dirección.

Otros autores como Charles Tilly resaltan la importancia de la existencia de redes de confianza en la democratización, este es un concepto del que ya hemos hablado y que es uno de los pilares de la acumulación de capital social en las sociedades, para Tilly (2005) una de las cuatro condiciones que promueven la democracia es “la integración de redes de confianza interpersonales en las políticas públicas” (p. 132). Sin embargo Tilly (2005) también es consciente que “los participantes de los movimientos sociales hacen demandas en nombre de programas particulares, identidades, peticiones que en sí mismas no tienen necesariamente una conexión con la democratización. Bloquear la construcción de una autopista, apoyar o estar en contra del aborto, apoyar los derechos de los indígenas, y demandar mejores escuelas a través de iniciativas de los movimientos sociales sin duda aprovechan las ventajas de las libertades democráticas, pero estas no necesariamente promueven la democracia” (p. 142).

Teniendo en mente esta apreciación, es fundamental tener en cuenta el objeto de la acción colectiva, de la iniciativa ciudadana. Es cierto que como mencionábamos antes este tipo de movimientos o iniciativas promueven que las personas se comprometan a alguna causa específica y participen, pero no necesariamente puede afirmarse que todas esas iniciativas se direccionen a fortalecer la democracia, por ejemplo a través de la activación por parte de los ciudadanos de su derecho a participar en la formulación de políticas públicas, es por esto que se ha mencionado que nuestro objeto no es cualquier tipo de participación, sino aquella que se enmarca en los instrumentos institucionales que garantizan los gobiernos locales, en particular la participación del tipo no electoral.

Sin embargo el hecho que las iniciativas que desempeñan los movimientos sociales tales como las descritas anteriormente no contribuyan al fortalecimiento de la democracia, de acuerdo a Tilly (2005) “varios tipos de campañas de los movimientos sociales contribuyen a la democratización, cuando estos:

- Crean coaliciones que cruzan importantes límites dentro de las políticas (como por ejemplo: cuando miembros visibles de la clase dirigente filipina se unen con manileños ordinarios en oposición a Joseph Estrada)

- Forman un grupo de agentes con habilidades en la formación de coaliciones (como por ejemplo: Asociaciones de la iglesia y sus activistas que reunieron feministas, abolicionistas, y partidarios de la abstinencia)
- y
- Simultáneamente a) establecen conexiones dentro de categorías de ciudadanos excluidos e inmovilizados, especialmente aquellos incorporados en segmentos de redes de confianza, y b) forman alianzas esos nuevos grupos movilizadores y actores políticos existentes (ejemplo: Los reformadores indios cuando reclutan apoyos de miembros de castas estigmatizadas y pobres).

En pocas palabras los movimientos sociales promueven la democratización cuando ellos amplían el rango de participantes en las políticas públicas, igualan el peso de los participantes en políticas públicas, erigen barreras para la traducción directa de las desigualdades en las políticas públicas, y o integran redes de confianza previamente segmentadas en las políticas públicas” (Tilly, 2005:142-143).

Teniendo en cuenta la evidencia presentada por autores como Charles Tilly y Sidney Tarrow, los movimientos sociales al igual que las asociaciones voluntarias han servido como vehículos para la acción colectiva, creándose de esta manera un tejido social más compacto en el sentido que los vínculos que se crean a través de las relaciones sociales constantes promueven esa nueva forma de tejido social.

1.10. Exclusión social y participación ciudadana

Las condiciones de empleo e integración en la sociedad es un factor relevante para la participación ciudadana, pero antes que para la participación, para el interés de los ciudadanos en asuntos políticos o como se ha denominado para el “Political Engagement”, es decir el interés, sensibilidad o compromiso del ciudadano hacia asuntos públicos, que es un detonante, por llamarlo de esta manera, para que una persona decida voluntariamente hacer parte de un proceso de participación ciudadana o involucrarse en una asociación con objetivos de impacto colectivo.

El término exclusión social ha sido definido de diferentes maneras, por ejemplo para Lessof y Jowell “la exclusión social abraza por una parte una ausencia de recursos financieros y

capital social, y en la otra, una presencia de obstáculos para construirlos”⁸. Duffy (1995) por ejemplo lo define como “la inhabilidad de participar efectivamente en la vida económica, social, política y cultural, como alienación y distancia de la sociedad. Sugiere que el desarraigo político, donde se manifiesta en no-participación, es asimismo una forma de exclusión social”⁹. En Europa se ha construido un indicador para identificar los factores que configuran la exclusión social, a este indicador se le ha denominado el Índice de Deprivación Múltiple (IMD) que “identifica siete dimensiones principales o facetas de deprivación/exclusión social: ingreso, empleo, privación de salud y discapacidad, privación educativa, de habilidades y capacitación, barreras a la vivienda y los servicios y privación por crimen y el medio habitacional”¹⁰.

La relación entre mayores grados de privación/menor participación electoral ha sido demostrada históricamente por encuestas y estudios, como por ejemplo , los realizados en el Reino Unido, entre ellos el estudio de Paul Whiteley para las elecciones generales del 2001 en el Reino Unido. “El análisis encontró una relación estadísticamente significativa entre la proporción de personas adineradas con una alta participación”¹¹. Los mismos patrones se encontraron respecto a la participación no electoral. En la mismas elecciones generales del 2001 “La “segunda auditoria de “political engagement encontró un interés en política más alto entre ABC1s (clase media) que en C2Des (clase trabajadora) (23 % comparado con 7 %), y más bajo entre la minorías étnicas negras (BMEs) comparado con los blancos (8 % frente a 16 %)”¹².

⁸ Lessoj, C. & Jowell, R., “Measuring Social Exclusion”, (Working paper , No 84, Centre for Research into Elections and Social Trends (CREST), University of Oxford, 2000). Citado en “Social Exclusion and Political Engagement”. Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf. Fecha de consulta: 10/01/2017.

⁹ Duffy, K., Social exclusion and humanity dignity in Europe, Strasbourg: Council of Europe (1995). Citado en: “Social Exclusion and Political Engagement”. Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

¹⁰ ODP, Indices of deprivation (www.odpm.gov.uk, 2004). Citado en “Social Exclusion and Political Engagement”. Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

¹¹ Whiteley, P et al, “Turnout”, in P. Norris (ed). Britain votes 2001 (Oxford University Press, 2001).

¹² Tomado de “Social Exclusion and Political Engagement”. Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

Adicionalmente en el estudio de la exclusión social se ha identificado que las poblaciones más excluidas es decir las que presentan mayores índices de privación social tienen los menores niveles de capital social. Como menciona Lowndes (2002) “las inequidades sociales prevalecen cuando se hace referencia a actividades políticas no electorales donde las áreas con un estatus socio económico más alto despliegan mayores índices de participación política”¹³. La encuesta Home Office Citizenship de 2001 muestra que esta imagen también se extiende a la participación cívica y que hay un menor capital social y menor confianza entre aquellos viviendo en áreas desfavorecidas”¹⁴.

Al relacionarse a la exclusión social con bajos índices de capital social se entiende que los grupos poblacionales excluidos a su vez presentan menor actividad o pertenencia a asociaciones, menores niveles de confianza y como consecuencia menor participación no electoral. No obstante Lowndes, Pratchett y Stoker resaltan “que la participación política es afectada por más que el capital social por sí solo”¹⁵. “Argumentan que es limitado o activado por “acuerdos locales institucionales” y la movilización por partidos políticos y el liderazgo. La administración pública y la estructura del sector comunitario y voluntario, también tienen un impacto significativo en la participación política”¹⁶.

Es decir, factores distintos a los diferentes indicadores o dimensiones de privación mencionados anteriormente pueden afectar también la participación no electoral de la población deprivada, aunque no necesariamente de forma negativa. Por ejemplo, aunque

¹³ Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G., Political Participation and Locality effects: the impact of social capital and mobilisation (university of manchester, 2002). Citado en: “Social Exclusion and Political Engagement”. Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

¹⁴ Estudio referido en Will Paxton y Mike Dixon, ippr, The state of the nation : an audit of injustice in the UK (2004). Citado en “Social Exclusion and Political Engagement”. Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

¹⁵ Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G., Political Participation and Locality effects: the impact of social capital and mobilisation (university of manchester, 2002). Citado en: “Social Exclusion and Political Engagement”. Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

¹⁶ Tomado de “Social Exclusion and Political Engagement”. Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

estudios comprueban que las minorías étnicas participan menos en asuntos no electorales, también hay estudios como el ESRC¹⁷ que indican nuevas formas de compromiso o participación en política no electoral de estas minorías:

- “Las comunidades de minorías étnicas buscan involucrarse en política por vías alternativas, como involucrarse más en campañas sobre asuntos específicos, en cambio de hacerlo en política formal de partido”¹⁸.

El anterior es un estudio realizado en el Reino Unido y sus conclusiones aplican para el mismo, el análisis de los diferentes comportamientos de las poblaciones desfavorecidas respecto a su participación en actividades no electorales, se deben realizar caso a caso teniendo en cuenta contextos institucionales distintos, patrones asociativos distintos, y también relaciones entre participación y condición social distintas.

1.11. La posibilidad de crear capital social

Luego de describir de forma general el concepto del capital social y su alcance en el ámbito de la participación y el compromiso ciudadano, es necesario resaltar que el concepto se desarrolla de manera distinta en cada sociedad, los niveles de desarrollo económico, el desempeño de las instituciones políticas, el carácter de la opinión pública, entre otros elementos afectan la incubación y la promoción de capital social en las sociedades. Como observamos anteriormente hay una coincidencia entre altos índices de desarrollo con altos índices de capital social, tal es el caso de países escandinavos como Noruega, Suecia y Finlandia. La pregunta que debe formularse entonces es, ¿Qué alternativas tienen los países de bajo desarrollo económico para aumentar su acumulación de capital social?

Si bien es cierto que la acumulación de capital social tiene origen en las relaciones sociales de los ciudadanos y es el resultado de las dinámicas de la sociedad civil, los gobiernos

¹⁷ The ESRC funded study into ethnic minority participation was undertaken by the Centre for Urban and Community Research based at Goldsmith's College, University of London and City University, London. Two hundred interviews were conducted, with an additional 70 interviews with members of BME communities involved in more formal politics. The report Democratic governance and ethnic minority political participation in contemporary Britain was written by Prof. M. Keith, Dr L. Bach and Dr K. Shukra. Citado en: "Social Exclusion and Political Engagement". Research Report- November 2005. The electoral Commission. Disponible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

¹⁸ Ibid.

pueden desempeñar un papel importante en la promoción e incubación del capital social. El caso británico es una prueba de ello y como lo destaca Peter Hall (2002) en su estudio del rol del gobierno y la distribución del capital social “Desde su inicio, muchos de los programas sociales del gobierno británico han sido diseñados para preservar un rol sustancial para el esfuerzo voluntario. En su gran mayoría, estos programas han usado voluntarios locales, trabajando en conjunto con los profesionales, para prestar servicios sociales. De acuerdo con este énfasis, a través de los años un número de otras políticas también han nutrido el sector voluntario” (p. 40-41).

Este es un caso en el cual las instituciones deliberadamente incluyen al sector voluntario en la ejecución de programas públicos, esta decisión pública puede tener efectos en dos sentidos, el primero es que hace sentir a la sociedad que su trabajo voluntario es funcional porque el ciudadano siente que está aportando a prestar un servicio social. El segundo es que genera confianza entre la sociedad civil, pero también de la sociedad civil hacia las instituciones, por tanto es un incentivo para que cada vez más personas se unan a hacer parte de estas redes u organizaciones sociales.

No obstante existen opiniones divididas respecto a este tema. Para Charles Leadbeater (1997) por ejemplo, “la inversión en capital social es deseable por su dividendo: una comunidad más fuerte, más capaz de cuidar de sí misma, con vínculos de cooperación y confianza más fuertes” (Leadbeater, 1997: 34, citado en Field, 2008: 136). En Inglaterra por ejemplo es ampliamente difundida la idea que “las decisiones de política pública tienen un impacto en el capital social. Un reporte oficial enumeró siete paquetes de políticas y programas existentes que contribuyen a la acumulación de capital social benéfico en el Reino Unido, incluyendo el apoyo al sector voluntario, la promoción de “clusters” empresariales y educación para la ciudadanía en las escuelas” (Performance and Innovation Unit, 2002: 57-8, citado en Field, 2008: 139).

Para Field (2008) por ejemplo “el soporte institucional al capital social ayuda a alcanzar un acceso más equitativo a la gobernanza pública y la toma de decisiones. Esta conexión entre el capital social y la democracia forma una parte importante del pensamiento que ha sido desarrollado en Irlanda por El Foro Nacional Económico y Social (2003). Políticas basadas en fomentar una activa ciudadanía, la ayuda mutua y responsabilidad social parecen

intrínsecamente preferibles que políticas basadas en la desconfianza, divisiones estrictas entre la sociedad civil y el Estado, y una pasiva y dependiente ciudadanía” (p. 142).

El lado opuesto lo representan aquellos contradictores del beneficio de invertir en capital social para fortalecer de alguna manera el rendimiento del gobierno o la democracia en general, las objeciones se fundamentan principalmente en la subjetividad del concepto de capital social y la débil relación del concepto con el desempeño democrático. Fukuyama (2001) por ejemplo “advierde que algunas actividades es mejor dejarlas a la sociedad civil; una excesiva intervención del Estado puede tener un serio impacto negativo en el capital social (Fukuyama, 2001: 18 citado en Field, 2008: 137). “La intervención del gobierno en áreas tales como el compromiso ciudadano puede ser visto como una intromisión en las libertades individuales. Sin embargo, él reconoce que es posible que los gobiernos puedan así decidir atacar algunas formas de capital social” (Field, 2008: 137).

1.12. Estado del arte: La participación ciudadana en las políticas de urbanismo

A continuación se presenta un estado del arte que pretende describir cómo desde la ciencia política se estudia la participación ciudadana en urbanismo, explicaré cómo ha tenido que adaptarse la planeación urbanística en un contexto de gobernanza y se describirán a manera de ejemplos algunos casos en Europa, en los que se ha aplicado un enfoque de planeación comunitaria en la planeación de proyectos urbanos.

1.12.1. Definición de políticas de urbanismo y enfoques

Teniendo en cuenta la amplitud de materias sobre las cuales los gobiernos a todos los niveles deben intervenir a través de políticas públicas, debe definirse el campo de acción de la planeación urbana para entender a qué tipo de políticas nos estamos refiriendo cuando hablamos de políticas de urbanismo en grandes ciudades.

De acuerdo a Silva (2010) “la planeación urbana es un área establecida del proceso de toma de decisiones en el nivel local con unos procedimientos y una profesionalización establecida. Este tema cubre planes oficiales y otras actividades de las autoridades públicas, relacionadas con el uso del suelo, el tráfico y transporte, la provisión de agua y energía, el manejo de los desechos, cualquier medida con efectos medioambientales, pero también

infraestructura, e.g, escuelas, la promoción de integración social de minorías, la lucha contra la pobreza y también presupuestos financieros locales. Este amplio rango de temas han sido resumidos bajo el título del Desarrollo Sostenible por la Declaración de Río” (p. 170).

Esta amplia variedad de temas que conforman la planeación urbana de las ciudades, coincidiendo con una evidente expansión de la competencia de los gobiernos locales en nuevos asuntos, han configurado a su vez grandes retos para las instituciones locales. “El cambio más conocido en la planeación urbana ha sido la expansión del sistema político urbano del “government” al “governance”, el cual en países desarrollados representa una respuesta a la creciente complejidad de gobernar en un contexto multinivel de globalización, y a la inclusión de una escala de actores no estatales en el proceso de gobernar”¹⁹.

Al ser los temas tan variados y cada vez más complejos, aumentan también los actores que directa o indirectamente tienen interés en las políticas que el gobierno formule en materia de planeación urbana. Esta realidad implica un reto para las instituciones ya que la adaptación al modelo de la gobernanza implica estrategias distintas para ejecutar programas públicos en donde a través de figuras como la concesión y los partenariados, nuevos actores fuera del ámbito gubernamental adquieren un papel importante en la ejecución de políticas.

Otro de los retos y los cambios que han surgido en la planeación urbana y que se convierte hoy en una tendencia en este ámbito, ha sido la inclusión de la participación. “desde 1960, ha existido una creciente renuencia por parte de las comunidades a aceptar pasivamente las decisiones de planeación de los políticos y tecnócratas que impactan en sus entornos de vida”²⁰.

Ese cambio de enfoque en la planeación urbana ha sido una consecuencia entonces de lo que conocemos como gobernanza moderna y la innovación ha sido un elemento que se ha convertido en un reto para consolidar una nueva manera de planear las ciudades.

¹⁹ Tomado de “Global Report on Human settlements 2009, Planning sustainable cities” United Nations human settlement program. 2009 Pág XXIII. Disponible en: <http://unhabitat.org/books/global-report-on-human-settlements-2009-planning-sustainable-cities/>. Fecha de consulta: 10/01/2013.

²⁰ Ibid.

Estudiando el Informe de Asentamientos Humanos de la ONU del año 2009, “una importante conclusión del reporte es que, aunque la planeación urbana ha cambiado relativamente poco en la mayoría de los países, desde que este emergió hace 100 años, un número de países ha adoptado algunos enfoques innovadores en las décadas recientes. Estos incluyen la planeación estratégica del espacio, uso de la planeación del espacio para integrar las funciones del sector público, nueva regularización del suelo y enfoques de gestión, procesos participativos y partenariados a nivel barrial, y planeación para espacios nuevos y más sostenibles tales como las ciudades compactas y el nuevo urbanismo. Sin embargo, en muchos países desarrollados, viejas formas de la planeación han persistido. Aquí, el problema más obvio con este enfoque es que este ha fallado en acomodar el estilo de vida de la mayoría de los habitantes en ciudades informales ampliamente pobres y con un crecimiento exacerbado, y en algunas ocasiones este enfoque ha contribuido directamente a la marginalización social y espacial”²¹.

En el marco de nuestra investigación uno de los objetivos a conseguir es tener la capacidad de enmarcar nuestros casos de estudio – las ciudades de Madrid, Berlín y Londres – ya sea en un modelo antiguo, nuevo o intermedio de planeación urbana, determinar cuáles son los efectos de estos enfoques en la inclusión efectiva del ciudadano en las políticas de urbanismo, y cuál es el aporte de la acumulación de capital social en el aprovechamiento de las herramientas participativas que disponen los gobiernos locales.

Luego de enmarcar y definir los límites del concepto de la planeación urbana en el ámbito local, desarrollaremos un marco de antecedentes breve que ha servido como base para promover la participación ciudadana en las políticas de urbanismo en Europa.

1.12.2. El uso de Tics en las políticas de urbanismo (Recomendación 249 sobre democracia electrónica y la consulta deliberativa en proyectos urbanos)

Esta recomendación fue adoptada por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo Europeo, el 29 de mayo del 2008. Lo primero que cabe resaltar de esta recomendación es que el Congreso de Autoridades Locales y Regionales plantea mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones, el fortalecimiento de la participación y

²¹ Ibid.

un mejor acceso de información como estrategias decisivas para combatir el problema de la desconfianza en las instituciones y los representantes políticos en todos los niveles de gobierno.

Este problema de desconfianza ha resultado en “una baja participación electoral, un incremento del extremismo y un declive del compromiso ciudadano”²². Es importante destacar este punto ya que esta resolución toma medidas concretas para abordar el problema de legitimidad por el que atraviesan los gobiernos locales, que ha resultado en un débil apoyo del electorado al ejercicio electoral, en un grave deterioro en las relaciones ciudadano – Instituciones y en una actitud indiferente del ciudadano con los asuntos públicos de las ciudades. Anteriormente resaltamos la necesidad de que los gobiernos adoptaran medidas reales para enviar mensajes de transparencia a la ciudadanía y recuperar una relación constructiva entre la sociedad civil y el Estado a través de la inclusión efectiva del ciudadano en la toma de decisiones públicas.

Teniendo en cuenta que es el ámbito local en el que mayormente se exacerba este problema de compromiso ciudadano, la resolución reitera que “el congreso cree que el desarrollo territorial y las decisiones de planeación deben involucrar a toda la sociedad civil y que la consulta deliberativa permite a las autoridades públicas desempeñar sus responsabilidades y tomar decisiones con un completo conocimiento de los argumentos. Para este fin, debe haber un proceso de diálogo transparente en el cual las posiciones de la gente sean escuchadas antes de emprender mayores proyectos”²³.

Esta es una decisión que refuerza la importancia de la deliberación para que los decisores del gobierno tengan una visión más amplia en el momento de implementar proyectos relacionados con el urbanismo, de alguna manera esta recomendación promueve uno de los elementos importantes del proceso de participación, la garantía de información y la deliberación, pero su alcance es débil en la ampliación del papel de la participación ciudadana hacia la activa repercusión en la toma de decisiones. Es decir que de la

²² Tomado de la Recomendación 249 (2008) Democracia electrónica y consulta deliberativa en proyectos urbanos. Disponible en:
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2553235&SecMode=1&DocId=1243792&Usage=2>. Fecha de consulta: 15/05/2013.

²³ Ibid.

deliberación se produzcan cambios reales en la decisión que reflejen el problema que plantea la ciudadanía.

No obstante una de las iniciativas que realmente puede generar cambios concretos para lograr una inclusión real de la visión del ciudadano en la ejecución de proyectos de urbanismo, es la recomendación a los Estados a que realicen cambios en sus marcos regulatorios y legislación en esta materia. De acuerdo al texto de la recomendación “el Comité de Ministros del Consejo de Europa exhorta a los estados miembros a: reforzar el marco legislativo y regulatorio para la consulta y que promueva un mejoramiento del proceso de toma de decisiones, por lo que es obligatorio para todos los niveles de gobierno involucrar al público en proyectos que los afectan, en particular aquellos relacionados con la planeación urbana sostenible, desarrollo del espacio e instalaciones de infraestructura locales”²⁴.

Esta es una iniciativa real para promover una relación de colaboración entre el ciudadano y las autoridades, porque plantea a los gobiernos crear leyes en favor de la implementación de metodologías participativas en la toma de decisiones. Esos esfuerzos institucionales tienen un primer obstáculo al cual enfrentarse, la apatía y el desapego del ciudadano a participar, sin embargo abrir nuevas herramientas al ciudadano puede ser asumido como un mensaje de transparencia de las instituciones, porque otorga por iniciativa propia nuevas alternativas al ciudadano para involucrarle en las decisiones, lo cual puede ayudar a reconstruir esa confianza perdida y fomentar un mayor interés del ciudadano en interactuar con estos espacios institucionales.

Adicionalmente al intentar solucionar el problema de la desconfianza, el desarraigo de la sociedad civil, y la debilidad de las legislaciones nacionales para involucrar efectivamente al ciudadano en la toma de decisiones de políticas de urbanismo, esta resolución hace énfasis en que las herramientas más efectivas a través de las cuales pueden alcanzarse mejores resultados en los anteriores propósitos, es a través de la implementación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

²⁴ Ibid.

Es importante en este punto diferenciar la utilidad del uso de las tecnologías y sus propósitos. El uso de las tecnologías es relevante en la medida que ha servido como herramienta para mejorar la forma de gobernar, como por ejemplo en la tarea de comunicar e informar al ciudadano a través de medios digitales, en ese orden de ideas el uso de las tecnologías es fundamental para el concepto de gobierno abierto. No obstante, una cosa es utilizar estas herramientas para informar y otra es utilizarlas para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones en políticas de urbanismo, a esta manera de utilizar las tecnologías de la información se le ha denominado e-participación.

La Recomendación 249 sobre democracia electrónica y la consulta deliberativa en proyectos urbanos de 2008, hace referencia a este tema y se refiere a ambos aspectos que hemos expuesto anteriormente. Con el propósito de informar la resolución plantea que “Las tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen nuevas vías para alcanzar el público, para movilizar diferentes grupos y para hacer contacto con secciones particulares de la población, por ejemplo los jóvenes. Las Tics permiten a los ciudadanos que su voz sea escuchada de manera individual y colectivamente; las Tics son un activo para reconstruir los procesos políticos y democráticos”²⁵. Se contempla el uso de las Tics para potencializar el diálogo bidireccional entre la ciudadanía y el Estado, para informar y ser informado, se refiere entonces este apartado al primer alcance del uso de las Tics, el de comunicar e informar.

Por otra parte la resolución también establece que “las autoridades locales tienen un importante rol en extender el uso de las Tics y necesitan considerar todas las posibilidades, en particular con un enfoque de mejorar la consulta y el diálogo con el público sobre los proyectos para transformar las comunidades locales y los ambientes en los que viven. Las autoridades deberían buscar soluciones innovadoras para promover nuevos y experimentales procedimientos de debate público antes de que se tomen las decisiones”²⁶. Esta es una recomendación que también se refiere a un alcance limitado del uso de las Tics, el de simplemente usarlas como medio para ampliar el diálogo. Sin embargo plantea que se establezcan nuevos procedimientos para que ese diálogo sea tenido en cuenta en la etapa de toma de decisiones, dando algunos pasos hacia un uso de las Tics menos limitado,

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

proponiendo utilizarlas para que el ciudadano pueda cambiar el destino de las decisiones en proyectos de urbanismo.

Estamos siendo ampliamente generosos con las posibles bondades que este tipo de recomendaciones puede traer para una efectiva y ágil inclusión del ciudadano en las políticas de urbanismo de las ciudades. Sin lugar a dudas la recomendación goza de variedad de buenas intenciones, pero de acuerdo a la definición o carácter jurídico de una recomendación en la Unión Europea, esta no es de obligatorio cumplimiento.

Para dar un ejemplo “Una recomendación no es vinculante. Cuando la Comisión adoptó una recomendación de que las políticas de remuneración en el sector de los servicios financieros no debían fomentar el riesgo excesivo, no tenía ninguna consecuencia legal. Una recomendación permite a las instituciones dar a conocer sus puntos de vista y sugerir una línea de actuación sin imponer obligaciones legales a quienes se dirige”²⁷. No obstante han habido voces en favor a un mayor compromiso de cumplimiento de las recomendaciones europeas, en especial, en el ámbito económico. Joaquín Almunia Vicepresidente y Comisario de la Competencia de la Comisión Europea en el año 2012 afirmó que “España debe saber que las recomendaciones de la Comisión Europea sobre rebajas salariales a los funcionarios o aumentos del IVA son obligaciones y por su puesto son vinculantes”²⁸, y transmitió su mensaje a todos los miembros de la UE para que reafirmen “de la forma más clara y contundente su compromiso de cumplir las recomendaciones”²⁹.

En el campo de los temas de urbanismo, la ausencia de vinculación legal implica una completa discrecionalidad de los Estados nacionales a, por una parte, realizar acciones para seguir la línea de actuación propuesta por la recomendación, o definitivamente alejarse de ella e ir en otra dirección. Por esta razón se debe tener especial precaución para no magnificar la utilidad de estas recomendaciones. Para tener una idea clara sobre sus efectos

²⁷ Tomado de “Reglamentos, Directivas y otros actos legislativos”. Disponible en: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/legal-acts/index_es.htm. Fecha de consulta: 01/07/2013

²⁸ Tomado de “Almunia las recomendaciones de la Comisión Europea son obligaciones para España”. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/1521223/0/almunia/recomendaciones-ue/obligaciones-espana/>. Fecha de consulta: 10/10/2016.

²⁹ Tomado de “Almunia recuerda que las recomendaciones de la UE son obligaciones para todos. Disponible en: http://www.telecinco.es/informativos/economia/Almunia-recomendaciones-UE-IVA-obligaciones_0_1434300062.html. Fecha de consulta: 10/10/2016.

en las políticas nacionales - en particular en el uso de Tics para facilitar la participación ciudadana - se debe realizar una evaluación de las políticas de urbanismo para comprobar si han seguido o no estas líneas de acción. Esta tarea no se realizará en este apartado sino que se aplazará para su análisis en los estudios de caso.

1.12.3. La E – participación como modelo de participación en urbanismo

Como se mencionaba anteriormente dentro de las estrategias que deben asumir los gobiernos locales, paralelamente a la implementación de nuevos modelos de gestión pública - como la cooperación entre el sector privado y el sector público para resolver problemas públicos y la implementación de enfoques participativos – se encuentra la utilización de las tecnologías de la información y comunicación para que los ciudadanos realmente puedan participar en la toma de decisiones.

El propósito final del uso de las Tics es el centro de la discusión, unos gobiernos las utilizan para informar, otros las usan para vincular, siendo este último propósito el que realmente empodera la ciudadanía. En ese orden de ideas “Intentos por desarrollar una base conceptual más sofisticada para los enfoques participativos han dibujado en teorías de políticas democráticas y la teoría de planeación urbana para distinguir entre los enfoques comunicativos y colaborativos. La planeación comunicativa o deliberativa está basada en la creencia que se pueden alcanzar mejores decisiones si esta surge de un proceso de conocimiento-compartido y diálogo entre los interesados. La planeación colaborativa implica un proceso de debate, deliberación y construcción de consenso (ej: la toma de decisiones conjunta)”³⁰.

El concepto de E – participación encaja en este segundo enfoque de planeación colaborativa, ya que se utilizan las Tics, plataformas interactivas y otras herramientas informáticas no solo para informar sino para intentar facilitar el acceso a la participación del ciudadano en los proyectos de urbanismo. Este uso de tecnologías tiene como uno de sus objetivos hacer menos costosa la participación para el ciudadano, en especial disminuir el tiempo que debe invertir en desplazarse físicamente a los lugares donde se desarrollarán

³⁰ Tomado de “Global Report on Human settlements 2009, Planning sustainable cities” United Nations human settlement program. 2009 Pág VI. Disponible en: <http://unhabitat.org/books/global-report-on-human-settlements-2009-planning-sustainable-cities/>. Fecha de consulta: 10/01/2013. Pág. 93.

los encuentros participativos, disminuir los costos de impresión de documentos físicos, entre otros.

Uno de los asuntos de mayor preocupación de los decisores en materia de planeación urbana ha sido despertar el interés y compromiso ciudadano en los temas urbanísticos. De acuerdo a María Manta Conroy y Jennifer Evans (2006) “la búsqueda de métodos para alcanzar una planeación colaborativa significativa ha sido desafiante. Lugares tradicionales de participación tales como las reuniones públicas pueden ser medios ineficientes e ineficaces para activar el interés ciudadano; el momento y la forma de estos espacios es a menudo el culpable de los bajos niveles de participación del público en general” (p. 371). Para Conroy y Evans los costos de tiempo en que el ciudadano debe incurrir, por ejemplo para asistir a un espacio físico tradicional de participación como una reunión pública, limita su interés en el asunto, estos dos autores resaltan el impacto que tienen los formatos electrónicos para, por ejemplo, dar más información e intentar despertar el interés ciudadano. “las herramientas de “e-government” pueden mejorar la experiencia general de planeación de los ciudadanos dotándolos con información en un formato atractivo” (Conroy & Evans, 2006: 374).

El reto entonces, es utilizar medios innovadores para solucionar el problema del desinterés, el poco compromiso, y los bajos niveles de participación a través de las herramientas tradicionales. Uno de ellos es el (GIS) Sistema de Información Geográfica o “Geographic Information System”, “que permite visualizar, cuestionar, analizar e interpretar datos para entender relaciones, patrones y tendencias”³¹.

“Los enfoques basados en GIS, en particular, proveen una representación visual de asuntos y conceptos que podrían ser más fácilmente recibidos que aquellos sin una representación visual. El reto para GIS y otros enfoques de participación basados en la tecnología, sigue siendo el fomentar la discusión de un asunto forzando a los participantes a estar activamente comprometidos en el tema, ya sea físicamente en una reunión o sentados en algún lugar frente a una pantalla de ordenador” (Conroy & Evans, 2006: 372).

³¹ Tomado de “What is GIS”. Disponible en: <http://www.esri.com/what-is-gis>. Fecha de consulta: 10/10/2016.

“En un proyecto piloto realizado en el 2004 Conroy y Gordon, participantes en una reunión sobre la planeación de la gestión del agua basada en la tecnología GIS, notaron unos consolidados niveles de satisfacción con la reunión, comparado con los participantes en una reunión pública tradicional. Los participantes de la reunión que utilizó esta tecnología, también reportaron una influencia más fuerte de su reunión en las actitudes relacionadas con la gestión del agua” (Conroy & Evans, 2006: 372).

La manera en que es presentada la información puede ser determinante para cautivar el interés del ciudadano, las herramientas interactivas, de alguna manera pueden llegar a ser más atractivas que largas jornadas de reuniones públicas en donde los conceptos del tema en discusión son expuestos por vías tradicionales. Sin embargo, es importante tener en cuenta las características de la audiencia que está participando, los rangos de edades, la familiarización con las tecnologías y el acceso a las mismas, estos son elementos que pueden limitar el potencial uso de estas tecnologías.

El uso de tecnologías informáticas también se pensó como medio para crear puentes de comunicación entre instituciones y ciudadanos y fomentar la participación. Para ese propósito la Comisión Europea creó en el año 2006 el programa Demo-net para ahondar la investigación sobre el concepto de E-participación. “Los principales asuntos cubiertos en esta investigación se enfocan en la ausencia de participación en la política. Esta organización desea desarrollar herramientas que ayuden a promover la participación a través de la integración de la investigación con la e-participación”³².

1.12.4. La planeación comunitaria en las políticas de urbanismo

Uno de los primeros conceptos de la ciencia política relacionado con la planeación urbana de las ciudades es el de “Planeación Comunitaria”. El objeto de estudio de la ciencia política sobre este asunto es en resumidas cuentas, los efectos sociales de marginalización que puede traer la implementación de un modelo u otro de planeación urbana y de ordenación del territorio. Dentro del concepto de la planeación comunitaria se plantea la participación ciudadana como una herramienta alternativa de los gobiernos locales para democratizar la toma de decisiones en materia de urbanismo.

³² Tomado de “Demo-net” Disponible en: <http://participedia.net/en/organizations/demo-net>. Fecha de consulta: 12/10/2016.

Esta iniciativa de incluir la participación ciudadana en la toma de decisiones de política pública nace de otro concepto en materia de la ciencia política, el de gobernanza urbana, que ya lo hemos definido anteriormente, pero que se refiere a un nuevo marco en el cual se formulan y ejecutan las políticas públicas, un marco caracterizado por la intervención de redes de actores públicos y semi públicos que constituyen relaciones basadas en intereses diversos.

El desarrollo comunitario en las ciudades, “es un proceso que busca la transformación de un territorio. En concreto, pensamos que es posible destacar lo que podríamos llamar cuatro principios metodológicos generales, principios que surgen al intentar responder a cuatro preguntas de orden práctico. A saber:

a) ¿Quiénes son los protagonistas del proceso?: qué entender por comunidad. El desarrollo comunitario busca que los diferentes agentes que habitan o actúan en el territorio protagonicen las transformaciones que en el se producen. El objetivo es que ciudadanos, técnicos y políticos trabajen conjuntamente en el proceso de transformación” (Blanco y Rebollo, 2002: 164).

b) “¿Sobre qué problemas vamos a trabajar?: La necesidad de un diagnóstico compartido. El diagnóstico compartido se elabora con metodologías participativas; intentando dar oportunidad a todas las opiniones para que se expresen y, así haciendo, aporten diversas perspectivas de abordaje de la realidad social” (Blanco y Rebollo, 2002: 164-165).

c) “¿Qué relación se establece entre la ciudadanía y la administración pública?: La necesaria implicación de los técnicos y los servicios públicos. Ya hemos dicho que el desarrollo comunitario parte de la necesidad de trabajar conjuntamente con la administración local. El desarrollo comunitario busca la implicación de esos servicios y, para conseguirlo, trabaja con los profesionales en un plano distinto al de la interlocución estrictamente política” (Blanco y Rebollo, 2002: 165).

d) “¿Cómo se alimenta el proceso?: La necesidad de profesionales comunitarios. Finalmente hay que recordar que el desarrollo comunitario es un proceso y para alimentar dicho proceso se necesitan recursos específicos” (Blanco y Rebollo, 2002: 165).

La planeación comunitaria además de un concepto dentro del campo de la planeación urbana es una herramienta o metodología para desarrollar proyectos de urbanismo en las ciudades. El punto que debe resaltarse es que es un proceso que requiere tanto en su planeación como en su ejecución del compromiso de asociaciones y organizaciones que son las responsables del proceso mismo. Además el gobierno local debe tener un papel antagónico más no protagonista en la planeación comunitaria. En estas condiciones el éxito de este tipo de procesos depende en gran medida del liderazgo de lo que se denominan los profesionales comunitarios, pero sobre todo de una base asociativa fuerte, organizada, comprometida y disciplinada que garantice sostenibilidad.

Este papel protagonista de las redes de actores u organizaciones ciudadanas coinciden con una de las tendencias dentro de la planeación participativa y la gobernanza local, el hecho de involucrar a los ciudadanos en el desarrollo. Como resalta Blanco y Rebollo (2002) “El desarrollo comunitario es un proceso que busca la transformación de un territorio. La transformación puede ser de diversos órdenes: urbanística, social, económica, y más o menos general, pero hay siempre algo que se quiere cambiar o mejorar. Para dar vida a dicho proceso de transformación, se cuenta con los recursos de que dispone el territorio y, dentro de estos uno fundamental: la propia comunidad que de un modo u otro lo habita. Así pues, también podríamos referirnos a un proceso de transformación protagonizado por la comunidad” (p. 163-164).

En este punto hay que detenerse y reflexionar sobre las condiciones que permiten ese mayor protagonismo de las redes sociales, los ciudadanos y las organizaciones. Las experiencias más satisfactorias en la implementación de la planeación comunitaria se han dado en comunidades relativamente pequeñas y no realmente en las grandes urbes centros de decisión política. De esta manera varias condiciones afectan este tipo de procesos, el tamaño de la población es importante, el tipo de gobierno, si se ejerce un modelo asambleario o no, el número de asociaciones participantes, entre otros. El caso de la planeación comunitaria de Trinitat Nova en Cataluña es un caso real que ejemplifica la implementación de este enfoque y que ayudará a comprender la dinámica de este tipo de procesos.

Ejemplo: La planeación comunitaria en Trinitat Nova

Trinitat Nova “Es uno de los muchos distritos contruidos en el área metropolitana de Barcelona durante los 50s y los 60s, fue construida sin ningún tipo de planeación urbana, muy mala calidad de los edificios, y con servicios básicos totalmente insuficientes. En línea con esta situación general el tejido asociativo del distrito entró en un crítico periodo a mediados de los 90s. La Asociación de Residentes de Trinitat Nova, que había liderado periodos históricos de la lucha de los residentes en el distrito, estaba perdiendo capacidad de representación social y liderazgo social” (Blanco y Rebollo, 2001: 2).

“Fue en el año 1996 cuando la Asociación consciente de su incapacidad de representar y liderar a los residentes en todos estos frentes, decidió iniciar un proceso de planeación comunitaria en el distrito. Este proceso debía cumplir 3 objetivos básicos:

a) Primero, regenerar y fortalecer el tejido asociativo del distrito. Más allá del marco de la Asociación de Residentes, el Plan Comunitario debía contribuir a la regeneración de las asociaciones de padres en las escuelas, los grupos de jóvenes y mujeres, los clubes deportivos, y cualquier tipo de acción colectiva que cohesionara a la comunidad y a la vida participativa del distrito.

b) Segundo, para mejorar las formas de intervención de las administraciones públicas en el distrito, las administraciones debían renunciar a su tradicional enfoque paternalista de las demandas y necesidades de los ciudadanos, hacia involucrarlos en la hechura de políticas públicas, y adoptar nuevas formas de coordinación vertical y horizontal.

c) Finalmente, tanto el fortalecimiento de la vida comunitaria como el mejoramiento de las formas de intervención de las administraciones públicas tienen sentido siempre y cuando contribuyan a un mejoramiento general de la estructura socioeconómica del distrito, sus aspectos urbanos y, en conjunto, la calidad de vida de los residentes” (Blanco y Rebollo, 2001: 3).

El caso despierta interés para esta investigación porque se reconoce que una de las primeras metas que debe alcanzarse para que el plan comunitario funcione es el fortalecimiento de la estructura asociativa de la comunidad. Este prerrequisito es necesario principalmente porque en contraste a otros ejercicios de planeación urbana participativa - donde el papel

protagónico lo tiene el gobierno local - aquí el proceso lo jalonó y lo lideró las asociaciones mismas, el papel del gobierno local se centró en financiar el proceso y de cooperar como un actor más, al mismo nivel que cualquier asociación participante. Se plantea así en el caso de Trinitat Nova una manera diferente de gobernar, en palabras de Mayntz (2001) “en la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas (p. 1).

El ejemplo de Trinitat Nova permite evaluar o reflexionar sobre las ventajas o desventajas de una coordinación más horizontal que vertical, es decir con predominancia en la coordinación de los profesionales comunitarios que se encargaron en este caso de la gestión de las redes y organizaciones de actores comunitarios. Como también expone Mayntz (1998) “una forma de gobernar más cooperativa, diferente al antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que construían la sociedad civil” (Mayntz, 1998 en Mayntz, 2001: 1).

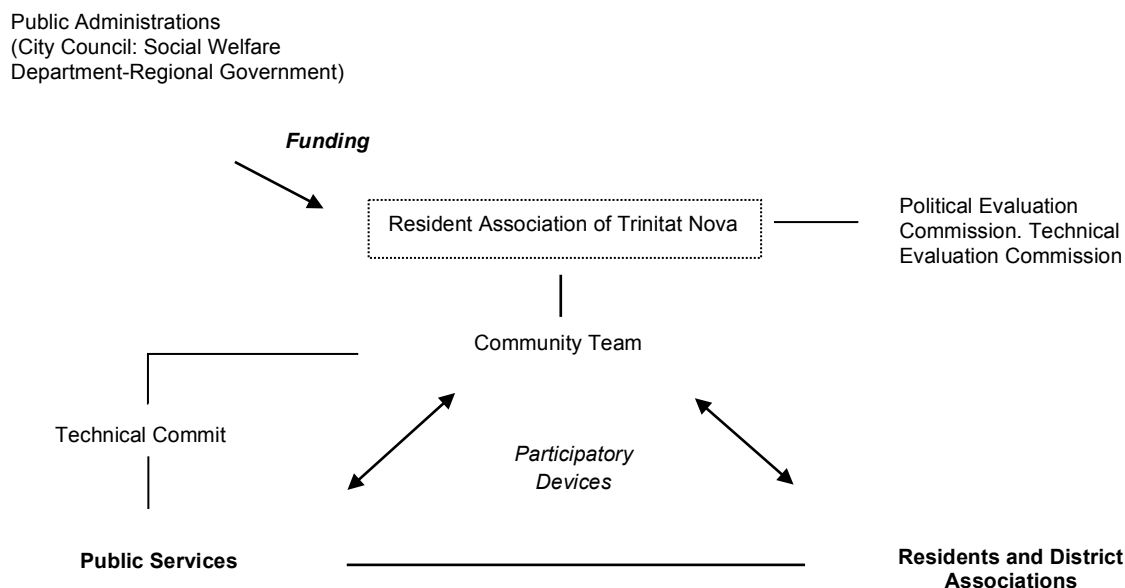
Finalmente el caso Trinitat Nova despierta interés para esta investigación porque la manera en que se fueron construyendo las redes de asociaciones o actores demuestra que estas dinámicas pueden tener una organización propia, es decir liderada por las asociaciones y con la cooperación de los miembros o representantes del gobierno local. Ese proceso de fortalecimiento de la base asociativa estaba pensado para que cuando llegara el momento de construir el Plan Comunitario existiera al menos un sentido de compromiso frente al proceso, y de sus posibilidades de generar un cambio en los problemas de tipo urbanístico que afectaban al distrito.

Describiremos de manera general las características de la formación de las redes de asociaciones en el Plan Comunitario de Trinitat Nova, con el objetivo de describir esta experiencia de planeación participativa, pero sobre todo para describir cómo se fue fortaleciendo la base asociativa y cuáles fueron los efectos de ese fortalecimiento en el éxito o fracaso del proceso.

“La meta básica durante 1996 fue involucrar asociaciones, funcionarios civiles trabajando en el distrito y a las administraciones públicas en el proyecto. La Asociación de Residentes

de Trinitat Nova tenía que liderar el proyecto con la ayuda financiera de la administración y el soporte técnico de un pequeño grupo de expertos en planeación comunitaria, el llamado equipo comunitario. Este grupo no podía estar formado por funcionarios civiles ni ser controlado por ninguna administración pública, pero sería directamente financiado y controlado por la Asociación de residentes, la cual, como resultado, se convertiría en el líder político de todo el programa. El equipo comunitario, por su parte, tenía que proveer la experiencia necesaria así como trabajar a tiempo completo en el proyecto manteniéndose en contacto permanente con los residentes, asociaciones del distrito y funcionarios civiles, promoviendo el intercambio de recursos y creando nichos para la deliberación colectiva. Un Comité Técnico, formado por todos los servicios públicos trabajando en el distrito, fue creado para permitir la coordinación entre los técnicos de la administración alrededor del Plan. Finalmente, todo el proceso debía ser desarrollado a través de la activa participación de las asociaciones cívicas y todos los residentes en el distrito” (Blanco & Rebollo, 2001: 3). La figura 2 representa el proceso descrito.

Figura 2. Redes de actores del Plan Comunitario de Trinitat Nova



Fuente: Community Planning in Trinitat Nova (Ismael Blanco & Oscar Rebollo) Pág. 154

Como puede deducirse de la figura 2, la Asociación de Residentes ocupa la cabeza de la red de actores del Plan Comunitario, sin embargo separa de sus funciones la evaluación del

programa mismo, dejando esa responsabilidad a un comité de tipo político y técnico que no está subordinado a ningún cuerpo superior, intentando de esta manera otorgar mayores garantías en el momento que se realizara la evaluación de la implementación del Plan Comunitario.

Por otra parte llama la atención la subestructura circular que se constituye entre el Comité Técnico, las Asociaciones del Distrito y el Equipo Comunitario. Se trata de una estructura circular porque el objetivo era el de lograr una interacción permanente de doble vía entre estos tres actores, lo que sería más difícil de lograr en una estructura clásica jerarquizada. Las herramientas o “participatory devices” que permitieron la interacción fueron lideradas por el equipo comunitario y básicamente fueron metodologías participativas tales como EASW (European Awareness Scenario Workshops), foros deliberativos, DAFOS y la herramienta IAP (Participatory Action Research).

Por otra parte las administraciones públicas se aseguraron una participación activa dentro de la implementación del Plan Comunitario, a través de la formación del Comité Técnico que agrupaba a los funcionarios públicos, no obstante su papel era el de participar activamente dentro de los espacios participativos que garantizaba el Equipo Comunitario, el mismo papel y en el mismo nivel que las Asociaciones Civiles.

Puede afirmarse que uno de los elementos que caracteriza a esta red de actores es el de la interdependencia entre sus miembros y por otra parte el de la ausencia de una estructura jerarquizada, por el contrario, es una red con un carácter flexible que incluso fomenta la formación de subestructuras dentro de la misma.

Adicionalmente al análisis de la formación de las redes de actores en el ejemplo que estamos estudiando, habíamos mencionado que lo más importante para nuestra investigación era describir cuáles fueron los impactos de ese fortalecimiento de la base asociativa del distrito para el éxito o fracaso de la implementación del Plan Comunitario de Trinitat Nova.

El primer efecto al que podemos referirnos, es que la participación de cada vez más asociaciones y actores en la elaboración del diagnóstico de los problemas del distrito -que era la primera etapa de este proceso- sirvió para tener un abanico amplio de la visión de

cada uno de estos actores de los problemas. Esto quedó reflejado en el texto resultante del proceso. Las últimas dos secciones del diagnóstico comunitario “estaba basado en las opiniones y en la información otorgada por los actores comunitarios en el marco de las entrevistas y los grupos de discusión. En la segunda parte, criterios, objetivos y algunas propuestas específicas fueron señaladas con relación a cuatro áreas de intervención: planeación urbana, educación, economía y el tejido asociativo” (Blanco & Rebollo, 2001: 4).

Un segundo efecto del fortalecimiento y activa participación de la base organizativa del distrito, fue que para el año 2003 cuando se realizó una primera aproximación de evaluación al Plan Comunitario, “El plan comunitario atrajo a 400 personas participando activamente en alguno de los programas, proyectos y actividades generadas por el plan. Dos puntos deben ser enfatizados en esta materia. Primero, aquellos que participan en el plan comunitario son altamente plurales -podemos ahora hablar de la participación de jóvenes y personas mayores, niños y mujeres, personas involucradas con asociaciones y otras que no-. Segundo, todos los programas generados por el Plan Comunitario han sido elaborados y están siendo implementados por los mismos actores comunitarios. Provisionalmente se puede afirmar que el Plan Comunitario está contribuyendo efectivamente a la regeneración del tejido asociativo así como al fortalecimiento de la vida comunitaria en el distrito. Podríamos decir que el Plan comunitario está renovando el capital social de Trinitat Nova” (Blanco & Rebollo, 2001: 10).

Es de interés para esta investigación analizar la relación de la formación de capital social con su impacto en la implementación del Plan Comunitario. Por una parte, hemos argumentado que la acumulación de capital social o el fortalecimiento del tejido asociativo son necesarios para fortalecer las herramientas participativas que ofrecen los gobiernos locales. Teniendo en cuenta el caso de Trinitat Nova, es cierto que el primer objetivo de fortalecer la base asociativa del distrito sirvió para que el ejercicio de formulación e implementación del Plan Comunitario se nutriera de un grupo amplio y plural de actores que participaron activamente, por tanto, este caso demuestra coherencia con lo argumentado en esta investigación.

No obstante, este caso también aporta una nueva reflexión. En el distrito de Trinitat Nova no existían unas redes sociales y organizaciones cívicas fuertes, activas o consolidadas, pero a pesar de esto, se formuló la idea de implementar un Plan Comunitario que sirvió como estrategia o medio para precisamente fortalecer esa base asociativa que se encontraba debilitada. Por tanto podría afirmarse que es posible fortalecer la base asociativa de una comunidad o crear capital social a través de proponer enfoques participativos en el desarrollo de programas públicos, la sola propuesta puede motivar a los ciudadanos a involucrarse y a sentir el proceso participativo como propio. Es decir que la acumulación de capital social se puede ir construyendo sobre la marcha, debe existir eso sí, un tejido asociativo que se pueda fortalecer.

Los logros de la participación de la comunidad de Trinitat Nova en el desarrollo urbanístico de la zona y la elaboración del diagnóstico se pueden sintetizar en dos puntos principales:

- Primero el “Énfasis del diagnóstico en la necesidad urgente de una planeación urbana a largo y mediano plazo en el distrito, así como criterios a tener en cuenta en este proceso:

La urgente remodelación de las viviendas y la provisión de viviendas nuevas para ayudar a los jóvenes a instalarse en el distrito, y como resultado detener el constante envejecimiento de la población local. La provisión de equipamiento básico para la vida cultural y social en el distrito y la recuperación de algunos espacios urbanos que podrían ser de interés público y podrían reavivar la vida social en el distrito” (Blanco & Rebollo, 2001: 7).

- Segundo, la implementación del programa denominado “Trinitat In Nova”, “que es el programa que en el marco del Plan Comunitario debe contribuir a la regeneración urbana del distrito. El mayor pilar de esta estructura es el llamado grupo de remodelación – una estructura abierta y permanente de participación en cualquier aspecto relacionado al urbanismo y la vivienda del distrito. Entre 40 y 60 personas participan voluntariamente en este grupo y se reúnen cada 15 días para informarse, para discutir y para hacer propuestas para el programa de regeneración urbana” (Blanco & Rebollo, 2001: 7).

El caso de Trinitat Nova es una experiencia donde predominó un enfoque de implementación de abajo a arriba. Este distrito al año 2010 tenía una población de 7.871 habitantes, era una comunidad pequeña, su tamaño facilitó la implementación del Plan

Comunitario, sin embargo, despierta interés para la investigación en la medida que puede analizarse el proceso de fortalecimiento del tejido asociativo y su impacto en la implementación de esta actividad participativa.

1.12.5. La participación ciudadana en espacios de interés natural.

Como se definió anteriormente, una de las áreas de competencia de las políticas de planeación urbana son las que tienen que ver con el uso del suelo, así quedó definido en la conferencia de Río de 1992, donde se hizo especial énfasis en el desarrollo, incluyendo el concepto de sostenibilidad. En este contexto los espacios de interés natural, como por ejemplo los parques y reservas naturales han requerido de la intervención de las autoridades locales y nacionales para su conservación.

El problema central respecto a las áreas de conservación es cómo lograr un equilibrio entre las demandas económicas frente a las demandas de los ciudadanos. Hoy este problema se exagera debido a un factor principal, el acelerado desarrollo y expansión de las ciudades hacia las áreas rurales, que demanda una mayor implementación de proyectos con impacto ambiental, y que generan posiciones encontradas entre la opinión de los ciudadanos.

La participación ciudadana en espacios de interés natural tiene relación directa con la idea de planeación comunitaria que exponíamos anteriormente. En el caso de Trinitat Nova la amplia legitimidad del Plan Comunitario resultó en que los mismos ciudadanos fueron los que se involucraron en la implementación de los proyectos en materia de planeación urbana. La participación en espacios de interés natural se basa en esta idea de legitimidad y en alcanzar un amplio consenso en el problema entre conservación y desarrollo.

De acuerdo a Xavier Carbonell, Marc Fábregas y Asier Gárate (2002) “así ha nacido o se ha reforzado el concepto de participación pública (participación comunitaria, ciudadana o vecinal) como piedra angular para equilibrar las necesidades económicas y ecológicas en espacios de interés natural. La participación pública en la toma de decisiones es un medio privilegiado, permite conocer valores y preocupaciones, y también prevenir y reducir la conflictividad, en cierto modo inevitable en la medida que se deben incorporar puntos de vista muy dispares. Sin embargo, esa voluntad de buscar puntos de encuentro se plantea cuando la protección de espacios naturales acumula una trayectoria histórica de casi 80

años de conservación pura y dura, copia del modelo anglosajón de Yellowstone, en la que poco se ha tenido en cuenta la opinión de los afectados y que ha derivado en situaciones frecuentemente conflictivas” (p. 119).

La lucha de intereses, prioridades y recursos entre los afectados, gestores de los proyectos y administraciones públicas no es ajena a la implementación de políticas encaminadas a la gestión y manejo de los espacios de interés natural. El conflicto vuelve a ser protagonista en esta discusión pero con especial gravedad teniendo en cuenta la relevancia del tema del desarrollo sostenible en escenarios supranacionales que desbordan la competencia de los estados nacionales.

Carbonell et al. (2002) reflexiona sobre la dificultad de alcanzar acuerdos en esta materia considerando que “las transacciones, la búsqueda de acuerdos en negociaciones que afectan a los recursos naturales tienen límites estrictos que suponen cambios drásticos en los fundamentos y supuestos básicos de la economía convencional para tratar los problemas ambientales y ecológicos (Martínez Alier, 1999), y cambios en la adopción de prioridades en la toma de decisiones afectando a la ordenación del territorio” (p. 120-121).

“La mayoría de conflictos socio ambientales se refieren por orden de importancia a:

- Las restricciones y el mayor control, que son percibidas por las poblaciones afectadas como una agresión del exterior.
- La relación local/visitante en cuanto a pérdidas de ciertos privilegios que se consideran legítimos por el vínculo histórico de la población local con el territorio.
- Los originados por la competencia del uso de los recursos.
- La poca participación en la planificación y gestión.
- Un desequilibrio territorial, en cuanto a las diferentes inversiones en los municipios por parte de la administración en función de la cercanía de este municipio al área protegida” (Carbonell, Fábregas y Gárate, 2002: 120-121).

El hecho que se plantee la poca participación en la planificación y gestión, como uno de los motivadores de conflicto, abre la puerta para considerar la implementación de enfoques

participativos como solución probable a ese problema de conseguir consenso o unanimidad sobre los problemas relacionados a la conservación de espacios de interés natural, no obstante, los retos en esta materia no son pocos.

Como afirma Carbonell et al. (2002) uno de los retos que debe afrontar los procesos de participación ciudadana es:

“Ser una herramienta eficaz de intervención social que permita el empoderamiento de los implicados partiendo de situaciones a menudo conflictivas. Para ello se trata de:

- Reconocer el conflicto y prepararse para tratarlo, ya que así puede convertirse en una oportunidad para dar sostenibilidad a la conservación participativa.
- Identificar el conflicto y tratarlo es valioso porque, a pesar de sus connotaciones negativas, es una oportunidad para que los actores involucrados distingan posiciones (temporales) de intereses (a largo plazo) y sus terrenos comunes para el entendimiento, dando mayor sostenibilidad social y política a la gestión del área protegida” (p. 120).

Al igual que en la planeación comunitaria, el empoderamiento, en la participación ciudadana en las áreas de interés natural se convierte en un elemento importante para que cualquier proceso participativo tenga un impacto positivo para solucionar el reto que plantea la conflictividad. Los gobiernos locales y la misma comunidad deben tener cautela al momento de definir a quien se empodera, especialmente porque como mencionábamos en este trabajo - cuando nos referíamos a la heterogeneidad de intereses a las mayorías y minorías-, “el público en la participación del público casi nunca es la totalidad del electorado” (Creighton, 2006: 17).

Exponíamos en aquel capítulo de la posible constitución de la tiranía de la minoría, y de las precauciones que debe tener el decisor para no caer en ella. Sin embargo, en este concepto de participación comunitaria al que nos estamos refiriendo y en especial en este tipo de casos, donde se consolida un modelo de implementación de abajo a arriba, el gobierno local pierde competencias sobre el proceso mismo, porque se contempla la predominancia de la sociedad civil organizada en todas las etapas de formulación e implementación de los planes o programas públicos. Es verdad que el empoderamiento de la ciudadanía para

liderar los programas, es el que permite una inclusión y participación más efectiva de la ciudadanía – porque sienten el proyecto como propio – pero el empoderamiento no se puede constituir en detrimento de las posiciones mayoritarias.

Ejemplo: La elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Valles Occidentales del Pirineo Aragonés.

Sobre este tema existen diversos casos, sin embargo haremos referencia en particular al proceso participativo que iniciaron en diciembre de 1997 siete ayuntamientos y tres Mancomunidades Forestales en los Valles Occidentales del Pirineo Aragonés (Huesca) para la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)³³.

Este es un caso de iniciativa gubernamental no comunitaria, pero permite plantear reflexiones. “El objetivo de los ayuntamientos era darle la vuelta a la carencia de participación habida hasta la fecha en la planificación y gestión del territorio. El objetivo de los demandantes del proyecto era colaborar con la Administración Autonómica en la elaboración del PORN de los Valles. Tras un proceso de negociación con la administración autonómica, desde ésta etapa se impulsó la realización de un estudio socioeconómico que, junto a un estudio de bases ecológicas sirviera de base para la elaboración del PORN de los Valles. La novedad fue vincular la participación ciudadana a ese estudio socioeconómico. Se consiguió utilizando dos estrategias:

- Desde el equipo investigador, se elaboró el pliego de condiciones técnicas que serviría de contrato para la consultora que elaborase el estudio socioeconómico; en este pliego constaba la obligatoriedad de integrar en cada fase del estudio, además de los datos que la

³³ De acuerdo a los datos de demografía del año 1997 solamente en los municipios de Fago y Borau residían menos de 100 habitantes, por tanto, Sólo los Ayuntamientos de Fago y Borau tenían un régimen de Concejo Abierto, mientras que los Ayuntamientos de Ansó, Valle de Hecho, Jasa y Aragües del Puerto tenían un régimen común. “El Concejo Abierto es una forma organizativa de democracia directa, diferente al régimen de democracia representativa propio de los Ayuntamientos. En efecto, la Asamblea, integrada por todos los electores del municipio, ejerce las funciones que corresponden al pleno del Ayuntamiento en los municipios de régimen común. La Ley 7/1985, de 2 de abril, extendió inesperadamente la aplicación de este régimen especial a los municipios con menos de 100 habitantes”. Para el caso de los siete Ayuntamientos que iniciaron el proceso participativo en 1997 les era aplicable la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local. Tomado de “Ley 9/2009”, de 22 de diciembre, Reguladora de los Concejos Abiertos BOA No 252, de 30 de diciembre 2009. Disponible en: <http://servicios.aragon.es/portalAALL/document.do?clobId=167505>. Fecha de consulta: 29/11/2016

consultora fuera recogiendo del territorio utilizando técnicas cuantitativas, todos los resultados que el equipo investigador iba obteniendo del proceso participativo.

- Se estableció un convenio de colaboración entre la Junta de representantes y la administración autonómica en el que se convenía la co-dirección del estudio, de tal manera que había un director del estudio por parte del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, y otro director por parte de la Junta de Representantes; las funciones del director del estudio por parte de la Junta eran asegurarse de la incorporación al estudio de los resultados del proceso participativo” (Carbonell, Fábregas y Gárate, 2002: 130-131).

En este caso de participación, un actor del sector privado - la empresa consultora - debía garantizar la inclusión de los resultados de participación en el estudio. Esta manera de implementar los programas públicos responde al concepto de redes de políticas o gobernanza urbana en el cual se ceden competencias a terceros sectores para que gestionen, en este caso, la participación de los ciudadanos en la elaboración del estudio socioeconómico.

Esta etapa de desarrollo del estudio socioeconómico tardó un año y tres meses, no obstante la inclusión de la participación trascendió de la primera etapa de diagnóstico y planificación, y como resultado “se creó el Consorcio para el fomento del Desarrollo Socioeconómico en los Valles del Pirineo Aragonés, entidad de derecho público en la que se tramitó la integración del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, así como de las diferentes asociaciones que se han ido consolidando y/o creando en el ámbito del proyecto (Asociación de mujeres, asociaciones de ganaderos, de turismo, etcétera)” (Carbonell, Fábregas y Gárate, 2002: 133).

Las herramientas participativas que se implementaron fueron diversas, lo cual enriqueció el proceso. Se realizaron “Asambleas Participativas en cada una de las poblaciones para debatir sobre temas concretos. Se realizaron cinco talleres participativos siguiendo el enfoque de marco lógico, cada uno de los talleres estaba orientado a un sector socioeconómico diferente (ganadería, forestal, sector terciario, turismo y servicios socio comunitarios). Se realizó un taller participativo de género y un taller participativo de juventud” (Carbonell, Fábregas y Gárate, 2002: 132).

Finalmente para cerrar con el caso de los Valles Occidentales del Pirineo Aragonés, los resultados de esta experiencia se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- “La planificación participativa ha supuesto una herramienta básica en la gestión del conflicto social generado por la amenaza del PORN, muy evidente al inicio del proyecto.
- Actualmente (para el año 2002) se están realizando estudios socioeconómicos en la mayoría de espacios de interés natural de Aragón utilizando el mismo pliego de condiciones elaborado para los Valles, que obliga a incorporar el punto de vista de la población.
- Se están mejorando los procesos de información pública sobre la planificación y gestión de espacios naturales: por ejemplo en esta zona, y por primera vez, la administración autonómica ha sometido a información pública el borrador del Plan de Recuperación del Oso Pardo y las revisiones de las ordenaciones de Montes” (Carbonell, Fábregas y Gárate, 2002: 133-135).

En este caso de estudio hubo un predominio de las administraciones públicas, lo cual no es negativo per-se. Sin embargo a diferencia del caso de la comunidad de Trinitat Nova, donde un objetivo principal era el fortalecimiento del tejido asociativo, en este caso la predominancia de liderazgo de la administración llevó a que la inclusión de las asociaciones fuera más débil, primero, porque no fue una iniciativa de la sociedad organizada, y segundo, porque las asociaciones empezaron a cumplir un papel importante en algunas, pero no en todas las etapas del proceso, como por ejemplo en la etapa cuando se constituyó el Consorcio para el fomento del Desarrollo Socioeconómico en los Valles del Pirineo Aragonés (una figura que era simplemente un convenio), etapa que inició un año y tres meses después del inicio del proyecto.

Por otra parte, este caso permite reflexionar también, sobre la utilización de diversas herramientas participativas, que se hizo así con el propósito de tener un diagnóstico más exhaustivo de la situación y que incluyera la posición de un amplio abanico de actores de cada uno de los sectores involucrados. Esta es una práctica que adquiere cada vez más adeptos por parte de los gestores públicos para implementar enfoques participativos en las

políticas de urbanismo. Sin embargo, se plantea el interrogante sobre si la utilización de diversidad de herramientas genera resultados coherentes.

En el caso de los Valles del Pirineo Aragonés la utilización de diversidad de herramientas no fue el punto débil del proceso, se utilizaron herramientas adecuadas para cada etapa del proceso, la Investigación Acción Participativa (IAP), que se aplicó en el diagnóstico o estudio socioeconómico permitió una visión más amplia de los problemas, luego la utilización de talleres y asambleas participativas en cada uno de los sectores del Plan permitieron una mayor profundidad en la discusión, y el planteamiento de recomendaciones.

Respecto al interrogante que planteábamos sobre si la utilización de herramientas diversas genera resultados coherentes, puede analizarse los resultados que se alcanzaron en la Planeación Urbana de Cardedeu un municipio catalán de 12.000 habitantes donde se utilizaron dos herramientas distintas. La encuesta postal por una parte y los Concejos Ciudadanos por otra, el objetivo de la consulta “fue establecer el criterio que debía imperar en la revisión del Plan General de Distribución Urbana (GUDP) de la municipalidad. Las materias que se iban a someter a consulta fue limitada a dos de los aspectos esenciales en los que el GUDP debía ponerse de acuerdo: el crecimiento de la población deseada por la municipalidad y el modelo de planeación urbana a ser desarrollado, dentro del segundo tema, un número de preguntas debieron ser considerados tales como el área a ser destinada a diferentes usos del suelo, el tipo de distribución que debería adoptarse y el tipo de viviendas que los ciudadanos querían que se construyeran en Cardedeu” (Jarque, Medina y Font, 2001: 2).

De acuerdo a Jarque, Medina y Font (2001) hubo ventajas y desventajas en este proceso al aplicar dos metodologías distintas. “Las diferencias iniciales aparecieron al establecer los principales problemas de la municipalidad: la encuesta postal mostró un panorama más plural y fragmentado con una multitud de materias relevantes, mientras que el Concejo apuntó a un escenario dominado por dos o tres problemas principales. Así en el caso de la encuesta postal los datos apuntan a los siguientes problemas de planeación más citados: el excesivo tráfico vehicular seguido por los problemas relacionados con la movilidad de los vehículos y ausencia de instalaciones” (p. 5).

De acuerdo a Jarque et al. (2001) “a pesar de los riesgos que pueden aparecer del uso de diferentes metodologías de participación para la misma decisión, sentimos que las ventajas son más grandes. Primero, la aplicación de varios mecanismos nos permite tener una mejor idea de qué quieren los ciudadanos en una materia. También puede permitir la participación de más personas en el proceso de delimitar una política pública e incrementar su grado de legitimidad” (p. 13).

Esta breve descripción de estos dos casos (Trinitat Nova y Pirineo Aragón), permite tener una visión práctica del concepto de planeación comunitaria en los programas o políticas de urbanismo que es nuestro eje temático central. En la planeación comunitaria juega un rol principal la comunidad o la ciudadanía como demandante o líder del proceso participativo, como lo mencionamos anteriormente la planeación comunitaria concibe una implementación de políticas públicas casi que 100 % de abajo a arriba, relegando el papel de la administración pública a la de financiar y participar dentro del proceso que coordinan las organizaciones ciudadanas.

La planeación comunitaria por tanto requiere de la existencia de un tejido asociativo que esté consolidado o que tenga potencial de consolidarse sobre la marcha, sobre todo porque el objetivo es que las asociaciones ciudadanas se involucren en todas las etapas de formulación e implementación de los programas urbanísticos, por tanto, se requiere de un compromiso real y sostenido en el tiempo. Teniendo en cuenta que la duración de ejecución de los proyectos puede prolongarse en el tiempo, un tejido asociativo fragmentado pondría en riesgo la implementación final del programa.

La participación ciudadana en políticas de urbanismo como se ha intentado argumentar se ha estudiado a partir de conceptos como la planeación comunitaria, las redes de políticas y la gobernanza urbana. Especialmente la mayoría de casos donde se incluye la participación ciudadana en proyectos urbanísticos son en municipios pequeños por lo menos en los años 90's que fue la década donde se ejecutaron los proyectos de Trinitat Nova y el de los Valles Orientales. Los pequeños gobiernos locales son ideales para facilitar este tipo de procesos, la pregunta es, cómo las grandes conurbaciones urbanas han podido superar los retos que impone la expansión demográfica para la inclusión cada vez mayor de los ciudadanos en

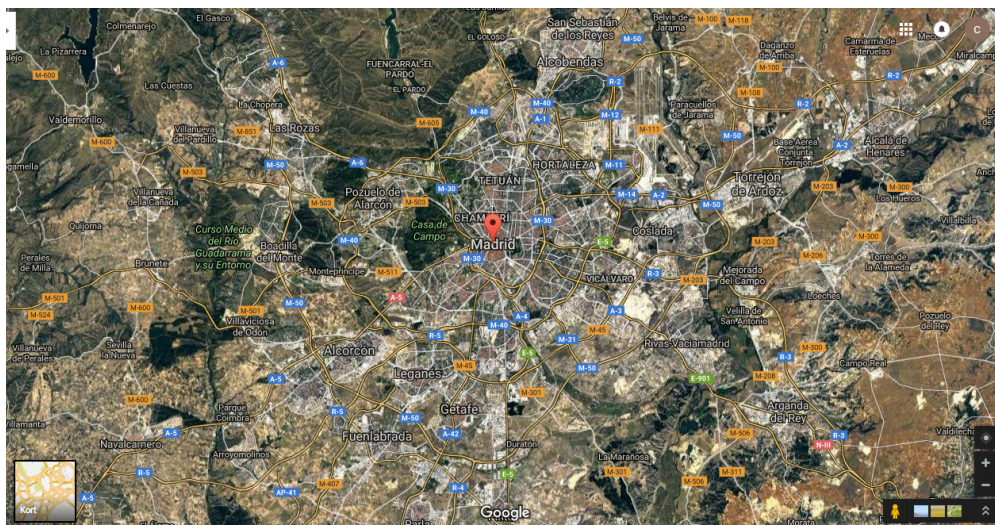
políticas de urbanismo? Este análisis se realizará en el estudio de los casos de grandes ciudades europeas como Berlín, Londres y Madrid.

El desarrollo del Estado del Arte anterior es relevante para ayudar a delimitar el objeto de estudio de esta investigación y para extender el conocimiento sobre modelos y formas de participación no electoral. Seguidamente se desarrollará el caso de la ciudad de Madrid. No obstante, antes de desarrollar el proyecto Madrid Río, se realiza una descripción de la evolución del Sistema Urbanístico de España y Madrid, relevante para el caso, un análisis de cómo se encontraba el asunto de la participación ciudadana en la ciudad, a través de ejemplos concretos de programas urbanos, como la Revisión del Plan General de Ordenamiento Urbano y posteriormente, se realiza un estudio de la evolución de la construcción del capital social en la ciudad.

Capítulo II. El caso de la ciudad de Madrid

Ubicación Geográfica

Figura 3. Mapa satelital de la ciudad de Madrid



Fuente: Google maps

2.1. Introducción

La participación ciudadana en las políticas de urbanismo en la ciudad de Madrid y en general en el resto de ciudades de España ha sido afectada por dos acontecimientos que transformaron el marco institucional en el cual los ciudadanos podían ejercer su derecho a participar en las políticas públicas. El primer acontecimiento es el cambio de régimen político en el año 1977 cuando se supera el régimen dictatorial de Franco y se instaura el régimen democrático en el país. El segundo acontecimiento fue la instauración del modelo autonómico a lo largo del territorio a principios de los años 80's. El efecto de estos acontecimientos para la participación es un cambio sustancial de las reglas de juego, antes de los 80's las reglas de juego fueron impuestas por un régimen dictatorial, después de los 80s los ciudadanos adoptaron esas reglas de juego a través del voto.

A pesar de que en cualquier Estado un cambio de régimen político, del dictatorial al democrático supondría enormes cambios en el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, como por ejemplo, el de una mayor tendencia del ciudadano a participar en los

espacios institucionales creados por los nuevos gobiernos locales, el caso de España y en específico de la ciudad de Madrid va en dirección contraria a esta suposición. El estado actual de la participación ciudadana en Madrid en políticas de urbanismo se reduce a algunas escasas experiencias de éxito en ciertos distritos de la ciudad en donde el ciudadano realmente ha podido participar en la toma de decisiones de programas públicos relacionados con la regeneración urbana y la gestión medio ambiental.

Dentro de esas experiencias, podemos encontrar el caso de San Cristóbal de los Ángeles, donde hubo una vinculación real y efectiva de los ciudadanos, primero a través de la elaboración de un diagnóstico participativo para identificar los problemas de mayor importancia para sus residentes, y segundo a través de la implementación de un programa de desarrollo comunitario donde participó la Empresa Municipal de la Vivienda y el Suelo del Ayuntamiento, la Asociación de Vecinos “La Unidad de San Cristóbal” y la Universidad Carlos III.

A pesar de estas experiencias positivas hay que señalar que por lo menos hasta el año 2014, no ha existido voluntad ni compromiso real del gobierno local por garantizar herramientas efectivas que permitan a los ciudadanos influir en la definición de los espacios urbanísticos en los próximos años. Para el año 2014 el Ayuntamiento de Madrid se encontraba en el proceso de revisar el Plan general de Ordenación Urbana de la Ciudad del año 1997 y el mayor esfuerzo del gobierno local para involucrar al ciudadano en este proceso se redujo al mecanismo de información pública establecido en la Ley del suelo 9/2001, que según el gobierno garantiza la posibilidad del ciudadano de participar en la formulación del modelo de ciudad.

El objetivo de este capítulo es analizar el marco institucional donde se encuadra la participación ciudadana en políticas de urbanismo en la ciudad, analizar cuáles son los mecanismos institucionales para vincular al ciudadano en la toma de decisiones de políticas de urbanismo, cuáles son las iniciativas del gobierno local para promover la participación, pero más allá del análisis institucional, identificar la relación entre la fortaleza o debilidad del tejido asociativo de la ciudad con la participación ciudadana en políticas de urbanismo, y estudiar si el grado de asociacionismo en la ciudad ha contribuido a generar activos para

la participación ciudadana en políticas de urbanismo, como por ejemplo, la identidad cívica y la instauración de valores como la cooperación y el interés por lo público.

2.2. Delimitación del caso de estudio

Para analizar el impacto que tuvo la acumulación de capital social para la participación ciudadana en el proyecto de Madrid Río, se tendrán en cuenta datos entre 2007 y 2011, periodo en el que se desarrolló el proyecto. Los datos a analizar serán únicamente los de la ciudad de Madrid excluyendo el resto de municipios que conforman la Comunidad Autónoma. Con el objetivo de conocer el contexto y los antecedentes al proyecto Madrid Río, se analizarán también a manera de ejemplo o referencia otros procesos específicos de participación ciudadana en políticas de urbanismo en los diferentes distritos del municipio de Madrid, en especial el proyecto Pasillo Verde Ferroviario y la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana que es un proceso posterior al proyecto Madrid Río.

2.3. La construcción de la Comunidad de Madrid

El caso de Madrid genera especial atención en particular por su condición de capital de Estado y a su vez capital de provincia. Como afirma Tomás Fernández (1983) “Madrid, en efecto, es palabra que alude a varias realidades diferentes, aunque parcialmente superpuestas “Madrid – Municipio, Madrid – Capital del Estado, Madrid – Área metropolitana, Madrid – Provincia” (p. 38).

Lo más importante de entender esos roles diversos que se le asignan a la ciudad de Madrid es que la ciudad se acoge a una legislación especial que se enmarca en lo que se conoce como el Estatuto de la Comunidad de Madrid, de esta manera “Madrid por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales tendrá – según el artículo 6 del Estatuto – un régimen especial regulado por ley votada en Cortes” (Sánchez, 1983: 46).

El proceso de creación de ese estatuto empieza en 1978 cuando la Asamblea de Parlamentarios de Madrid propone la inclusión de Madrid en Castilla – la Mancha. El proceso continúa y en junio de 1981 “se constituye solemnemente la Asamblea de Parlamentarios Madrileños en el Castillo de los Mendoza en Manzanares del Real y

deciden dar luz verde al proceso de constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid” (Sánchez: 1983: 53).

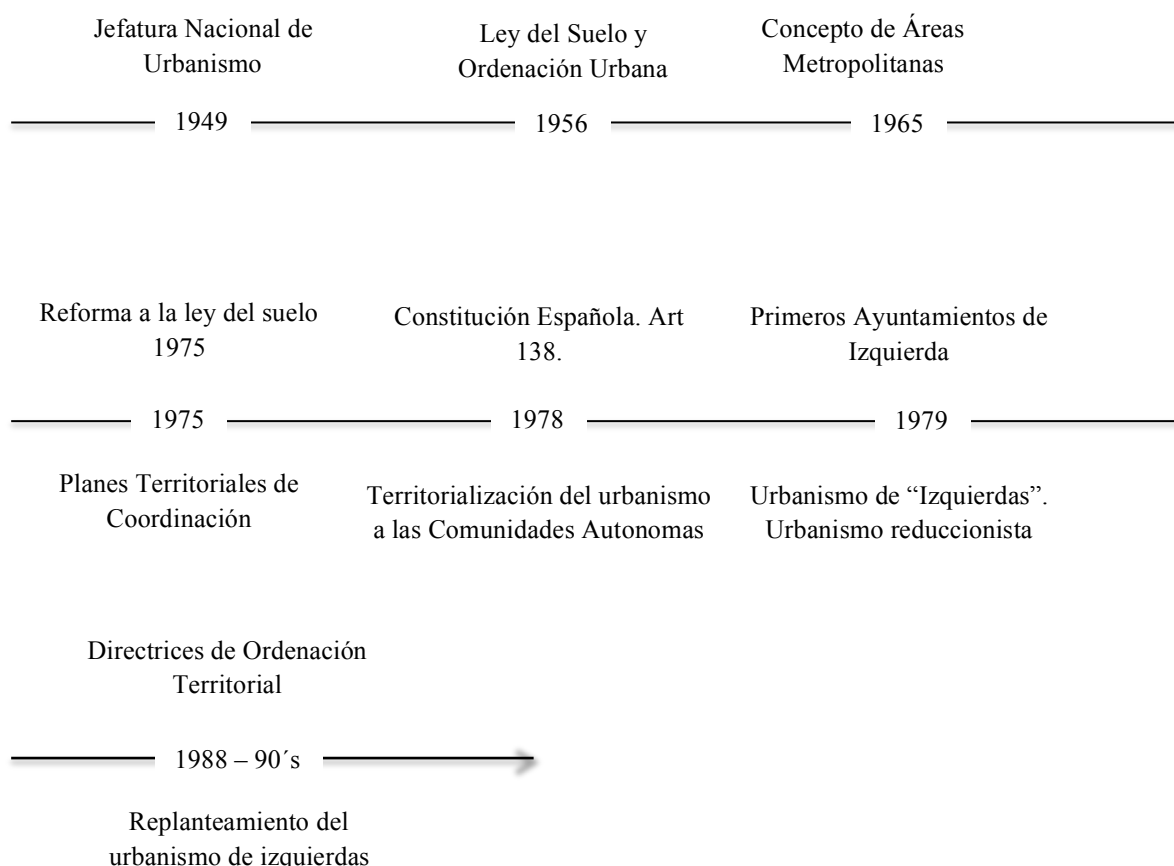
El proceso tuvo especial dificultad por la posición adversa de algunos municipios que eran controlados por UCD (Unión de Centro Democrático). Este era un proceso que implicaba una nueva ordenación y se trataba de integrar un diverso número de municipios cada uno con liderazgos políticos distintos, pero finalmente la propuesta alcanzó un apoyo mayoritario y la comunidad fue una realidad. Actualmente la Comunidad de Madrid está compuesta por 179 municipios, y su capital Madrid “por ley del 2 de diciembre de 1963, completada por el decreto de 1964 es parte de la llamada Área Metropolitana constituida por 23 municipios” (Simancas y Elizalde, 1981: 20).

2.4. El sistema de planeación urbana en España

El gobierno central en España tuvo un rol protagonista en la planeación urbana de las ciudades del país durante el régimen de Franco que se extendió hasta el año 1975. A partir de la promulgación de la Constitución Española en 1978 esa centralidad de la actividad del urbanismo se superó a través del traspaso de la responsabilidad de la ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas. Adicionalmente a la centralización de las decisiones en materia de urbanismo, los otros dos elementos adicionales que caracterizaron el sistema de planeación en España, en especial en los años 60’s y 70’s fue la ausencia de coordinación para la ordenación territorial y también una desarticulación entre el desarrollo económico y el desarrollo urbano.

El sistema de planeación urbana en España por tanto, es el resultado de un cambiante marco normativo. De acuerdo a Pérez (2007), “el año 2006 marca el cincuenta aniversario del nacimiento de la ley urbana en España. En menos de cinco décadas ha evolucionado de un centralismo administrativo a una compleja y abundante legislación regional de planeación urbana. Aparte de la legislación regional durante este periodo, el gobierno central de España aprobó cuatro leyes del uso del suelo” (P. 31). La Línea de tiempo a continuación (figura 4) resume los mayores acontecimientos que afectaron el sistema de planeación en España:

Figura 4. Etapas relevantes para el sistema de planeación en España 1949-1990



Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Madrid Ciudad-Región. Fernando de Terán. 1999.

Entre el 1949 y 1956 iniciaron los primeros intentos en España por crear un Plan Nacional de Urbanismo. En este periodo de tiempo se crearon las Comisiones Provinciales de Urbanismo que "para atender a esa aspiración de la ordenación del territorio nacional, esas comisiones, entre sus fines, tenían la misión de preparar los estudios territoriales y estadísticos, correspondientes a sus respectivas provincias y empezar a abordar la ordenación del territorio de las mismas" (de Terán, 1999: 33).

A partir de 1956 la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana intenta un cambio de enfoque, de pasar a una subestimación de las regiones y su subordinación a los principales núcleos urbanos, aunque el procedimiento de implementación de las iniciativas seguía siendo el mismo, a través de planes parciales. "Una de las principales diferencias estribaba

en la manera de considerar la relación de la ciudad con el territorio circundante. Este nuevo modelo espacial, es mucho más polinuclear. No se trata de una enorme ciudad central y de unas áreas o satélites secundarios” (de Terán, 1999: 36-37).

A pesar de los intentos de la Ley de 1956 de dar relevancia a la planeación u ordenación regional, fueron muy escasas las posibilidades que tuvieron las provincias y las regiones para desarrollar algún tipo de planeación urbana. Uno de los principales motivos fue la influencia de la ideología del régimen franquista en la idea de ordenación del territorio. Como afirma de Terán (1999) “El escalón correspondiente, a lo que ya era conocido en todo el mundo como planeamiento regional, aparece asumido en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, por exclusión, por el planeamiento provincial, de modo que parece faltar ese ámbito superior a la provincia, geográficamente identificable que es la región. Esta falta de concordancia con algo conceptualmente tan claro, tiene motivaciones políticas, dentro de una de las más claras y beligerantes posiciones ideológicas del momento, como era el negar la más mínima posibilidad de afirmación de su personalidad histórica y cultural, a determinados espacios del territorio del Estado” (p. 38-39).

La década de los 60's fue caracterizada por un desarrollo del país guiado por el enfoque de Desarrollo Polarizado, en general ese modelo de desarrollo era coherente con las políticas de Franco de consolidar las grandes ciudades como grandes polos de desarrollo, en especial a partir de la promoción del desarrollo industrial. El régimen Franquista apoyó en esta década los postulados de entidades como el Banco Mundial, en referencia a un apoyo incondicional al desarrollo a partir de la inversión de grandes flujos de capital del sector privado. Pero el desarrollo económico no se armonizaba coherentemente con el desarrollo físico del espacio, como menciona de Terán (1999) “el único pobre contacto entre la planificación territorial y la programación económica, se realizó a través de Las Normas Provisionales de ordenación del Territorio de los Polos” (p. 61). Esa desarticulación entre desarrollo económico y desarrollo territorial continuó incluso en la década de los 70's a pesar de que el plan de desarrollo de 1972 intentara fallidamente un proceso de articulación.

Un cambio real para solucionar el problema de la desarticulación económica con el desarrollo espacial se propuso en la reforma a la Ley de suelo de 1975 a través de la creación de los nuevos Planes Directores Territoriales de Coordinación que “tienen por cometido determinar el marco físico en el que han de desarrollarse las previsiones de la planificación económica y social y, en particular, las de la política de desarrollo regional, entendiéndose por marco físico lo que el propio texto legal llama “marco territorial” (de Terán, 1999: 89). El cambio de régimen político, la finalización de la dictadura, llevó a que iniciativas de la Ley del 75 no se desarrollaran a plenitud pero sí sirvió por ejemplo para darle reconocimiento jurídico a las recién creadas áreas metropolitanas con capacidad de tener entidades propias y tener facultades autónomas en materias de urbanismo.

Como ya lo mencionaremos más adelante, en el corto periodo del gobierno de transición entre 1975 y 1976 y posteriormente durante el primer gobierno democrático de Adolfo Suárez entre 1977 y 1981 la COPLACO trazó las líneas para enfocar una planeación urbana que garantizara la participación de la ciudadanía, teniendo en cuenta el nuevo contexto de democracia. Sin embargo, los primeros gobiernos electos de izquierda frustraron la implementación de un urbanismo centrado en la participación ciudadana y construyeron una relación conflictiva con la COPLACO.

Ese urbanismo de izquierdas que se instauró a partir de 1980 planteó unas características particulares que se han catalogado como reduccionistas, por una visión conservadora del desarrollo de las ciudades en los años 80's, los planteamientos básicos eran los siguientes:

- “Se planteaba la recuperación de lo concreto, el retorno a la ciudad.
- Se correspondía con un reduccionismo timorato para el que las áreas metropolitanas habían dejado de crecer para siempre.
- El territorio estaba ya definitivamente consolidado” (de Terán, 1999: 118).

Otro hecho relevante en los 80's fue la efectiva ejecución de las nuevas facultades de las comunidades autónomas a través de la creación de las leyes autonómicas de ordenación territorial como por ejemplo la de Madrid en 1984, Asturias en el 87 el País Vasco ya un poco más adelante en 1990, Murcia 1992, etc. Ese urbanismo de izquierdas quedaría obsoleto por el carácter temporal de la crisis económica, la dinamización de la economía

llevó a realizar correcciones y ajustes al urbanismo planteado en los 80's. Estos cambios quedaron reflejados, por ejemplo, en el documento "Directrices de Ordenación Territorial. Bases" de 1988, que "suponía una radical transformación del enfoque conservador y restrictivo, porque tenía en cuenta la nueva situación altamente expansiva" (de Terán, 1999: 139).

Respecto a la manera como se ha manejado la legislación urbanística en España, Marc Martí Costa (2009) resalta que "Por un lado resulta evidente, tal y como apuntaba Castells en su día, que el planeamiento urbano y territorial continúa en muchas ocasiones al servicio del capital. Hemos sido testigos en los últimos años de un aumento sin precedentes de la urbanización del territorio español y de grandes operaciones urbanas especulativas difícilmente entendibles si no es bajo el interés de los propietarios del suelo, los promotores y las entidades de crédito en busca de un rendimiento económico injustificable desde el punto de vista social y ambiental. Algunas veces a través de corrupletas urbanísticas, pero en su inmensa mayoría amparados por la política de suelo y de vivienda, la legislación urbanística y el planeamiento urbanístico aprobado" (p. 10).

Es cierto que las ciudades deben ser capaces de ir al ritmo del desarrollo, el crecimiento de la población, entre otros factores, esto es lo que permite la flexibilidad, no obstante también la legislación debe dotarse de mecanismos para hacer sostenible ese crecimiento, y para poder mitigar los efectos de fenómenos como la gentrificación que ya hemos visto que afectó a la ciudad de Londres donde los residentes históricos de clase media y baja empezaron a ser desplazados principalmente porque sus residencias fueron reemplazadas por grandes proyectos industriales y comerciales. El último antecedente en el sistema de planeación nacional español es la Ley de uso del suelo, del año 2007, no obstante las medidas van en la misma dirección que ya se ha expuesto.

2.5. Sistema de planeación urbana en la ciudad de Madrid

Posteriormente a la descripción general del sistema de planeación urbana de España, haremos un breve repaso de cómo se realiza la actividad de planeación urbana en Madrid. Para definir el concepto, se entiende por sistema de planeación al marco que agrupa las políticas de urbanismo, las instituciones públicas que las ejecutan y otros actores que

pudieran estar involucrados en esta actividad. El desarrollo institucional del urbanismo en la ciudad de Madrid y también la función de planeación urbana ha estado marcado por un punto de inflexión especial, la guerra civil española que la tuvo que vivir Madrid en sus calles entre 1936 y 1939³⁴. La figura 5 muestra las devastadoras consecuencias sobre las infraestructuras de la ciudad.

Figura 5. Calle preciados durante la guerra civil española



Fuente: <http://www.madrid1936.es/madrid/imagesaga/callepreciados.jpg>

La guerra civil marca un antes y un después en la función de la planeación urbana de la ciudad. De acuerdo a Simancas y Elizalde (1981) “la actividad urbanística es hasta la segunda república más burocrática que efectiva, como se desprende de la siguiente enumeración:

- En 1902 se crea una comisión especial para la reforma del suelo y subsuelo de Madrid.
- En 1905 se organiza una Junta Consultiva.
- En 1907 se crea una sección de la Dirección de Vías Públicas para realizar estudios de urbanización del extrarradio.
- En 1929 se crea el primer organismo propiamente urbanístico de Madrid.

³⁴ “Desde octubre de 1936 Madrid está inmersa de lleno en el conflicto bélico. Las tropas sublevadas siguen avanzando hasta su llegada a la ribera del Manzanares y la Casa de Campo. Madrid al grito de ¡no pasaran! frena su avance en la llamada batalla de Madrid. En un primer momento se centran las operaciones en el eje Casa de Campo – Ciudad Universitaria. Moncloa. Los proyectos urbanísticos y arquitectónicos iniciados durante la república se vieron frenados durante el conflicto. Numerosas edificaciones son destruidas (se ha calculado que 10.000 edificios). Aparte de la destrucción material, la guerra trae consigo el cambio de muchos nombres de calles o plazas, dejando su rastro en muchos nombres del callejero madrileño”. Tomado de “La guerra Civil en Madrid 1936-1939”. Disponible en www.madrid.es . Fecha de Consulta: 10/01/2014.

la vigorización de la vida del país que supuso la proclamación de la República significaron para Madrid la apertura de un periodo de realizaciones, de proyectos importantes, malogrados por la guerra civil (si bien muchos de ellos como los Nuevos Ministerios, los enlaces ferroviarios, la prolongación de la Castellana y la Avenida de Abroñigal, seguirían adelante, de una forma más lánguida en la posguerra)” (p. 13).

La guerra civil por tanto sí es un punto de inflexión en la medida que plantea para la ciudad un nuevo reto urbanístico, su reconstrucción. Para este propósito dentro del sistema de planeación que venimos describiendo se crea en el año 1937 el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento, este Comité de acuerdo a Simancas y Elizalde (1981) “elaboró un estudio sobre “Esquema y bases para el desarrollo del Plan Regional de Madrid”, bajo los bombardeos surgía ya, como nuevo campo de acción urbanística, la región de Madrid” (p. 14).

Dos años más tarde en 1939 se constituye la Junta de Reconstrucción de Madrid que tendría un papel importante en especial porque fue bajo su dirección que se elabora el Plan General de Ordenación Urbana de 1941 y que no sería aprobado por ley sino hasta el año 1946. Dos años antes exactamente durante el proceso de aprobación del plan en el año 1944 se crea la Comisión de Urbanismo de Madrid.

Respecto al Plan de 1941 Simancas y Elizalde (1981) afirman que: “En ese Plan existían orientaciones muy discutibles, sobre todo por lo contrarias a ese presupuesto del urbanismo que es la voluntad de futuro. Pero el Plan del 41 contenía también previsiones útiles y sensatas que de haberse cumplido hubieran permitido a Madrid hacer frente a los problemas planteados por el crecimiento acelerado. Los anillos verdes – clave del plan – fueron sacrificados a la iniciativa privada de construcción de viviendas” (p. 15).

Los ejemplos de incumplimientos del plan del 41 y de muestras de improvisación abundan, como afirma Simancas y Elizalde (1981) “los rascacielos de la plaza de España dieron al traste con los sueños de -fachada imperial-. Es inexplicable que un edificio se autorice inicialmente con 11 plantas (35 metros) y acabe teniendo 25. Pero así sucedió; como igualmente la edificación masiva a ambos lados del manzanares ha dado lugar a una cornisa no precisamente imperial, sino más bien triste exponente de la especulación y del uso

abusivo del suelo, con absoluta falta de criterios paisajísticos - y ello pese a las garantías que parecía ofrecer la intervención de un organismo gubernamental, como es la canalización del manzanares-” (p. 16).

Como afirman Simancas y Elizalde (1981) “el Plan General del 41 era más bien un plano en el despacho de la Comisaria de Urbanismo: los planes parciales que habían de aplicarlo llegaban siempre con retraso respecto a las iniciativas de las grandes inmobiliarias. Faltó un programa real y efectivo de trabajo” (p. 16).

Los diferentes retos y problemas de ordenación del territorio han llevado a las instituciones encargadas del urbanismo a transformarse para intentar dar respuesta a esos nuevos desafíos, tal es el caso del fenómeno del chabolismo en la ciudad que en parte se debió a la estrategia de desgravación fiscal para incentivar la construcción. Respecto a este fenómeno Simancas y Elizalde (1981) anotan que “este problema del chabolismo alcanza caracteres gravísimos. Desde 1954, la Comisaria General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores afronta la cuestión. Se crean como soluciones urgentes, los poblados de absorción: Caño Roto, Entrevías, Fuencarral A, Orcasitas. El Decreto contra asentamientos clandestinos resultó ineficaz” (p. 17).

Otro hito importante en la institucionalidad del sistema de planeación en la ciudad es la creación en el año 1964 de COPLACO en especial la Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano de esta entidad ha tratado de llenar un vacío en la planeación urbana de la ciudad y ayudó a solucionar el problema que para Mangada y Leira (1981) padecía Madrid: el de una escasa cultura urbanística. De acuerdo a estos autores “con todo su carácter tecnocrático y al margen de los problemas con que hoy se encuentra Madrid, COPLACO, desde su creación en 1964, ha constituido la plataforma institucional sobre la que se ha ido acumulando el conocimiento, con que hoy se cuenta sobre la temática urbana madrileña” (p. 4).

Las posibilidades de la recién constituida COPLACO de implementar una forma distinta de entender la planeación urbana estuvo restringida siempre por un urbanismo centralizado y un entramado institucional complejo y difuso respecto a la dispersión de facultades y competencias en distintas agencias. A principios de los años 70’s “El funcionamiento de la

Comisión había revelado las deficiencias de su concepción en la ley que la había creado, poniendo de manifiesto los problemas orgánicos de competencias y de debilidad institucional real, frente a la independencia de los organismos inversores encargados de realizar las políticas sectoriales y frente a la incomprensión municipal” (de Terán, 1999: 93). La COPLACO había generado desde su creación extensos estudios técnicos sobre la organización urbana de la ciudad, pero era una institución “carente de capacidad inversora propia y de autoridad sobre los organismos estatales” (de Terán, 1999: 108).

Esta manera de desarrollo urbano de la ciudad alcanzó un cambio, por lo menos en su diseño institucional, con la finalización del régimen dictatorial de Franco tras los cambios que traería el proceso de descentralización administrativa, a través del cual se les otorgó nuevas facultades a las Comunidades Autónomas. Las modificaciones del sistema de planeación en Madrid cambiaron la manera de interacción ciudadano-instituciones de urbanismo. Durante el régimen dictatorial el diseño vertical de administración constituyó una relación de contestación o contención entre el ciudadano y el decisor, pero a partir del gobierno de transición empezarían a garantizarse espacios institucionales de participación que cambió la relación ciudadano-institución. Como menciona de Terán (1999) “la nueva situación, a medida que fue consolidándose, hizo cada vez más inviable las formas del planeamiento anteriores, de base fuertemente tecnológica y nula presencia pública real” (p. 108).

A partir del año 1976, y sobre todo a partir de 1980, la producción urbanística en la ciudad de Madrid giró en torno a incluir la participación de los ciudadanos en la planeación urbana, documentos estratégicos como los Planes de Acción Inmediata (PAI) o el programa de planeamiento de 1978 de la COPLACO son el reflejo de una aspiración de cambio en el enfoque de planeación en la ciudad. No obstante, como ya explicaremos más adelante, la elección de los primeros gobiernos locales después de la dictadura, obstaculizaron la consolidación de ese enfoque de planeación orientado a las comunidades.

El proceso protagonista de los 80’s, a través de la nueva Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid de 1984, fue la creación de unos lineamientos de tipo regional que fueran un faro para el desarrollo municipal, es decir unas directrices que aplicasen a toda la Comunidad de Madrid. Posteriormente en los años 90’s las elecciones autonómicas y

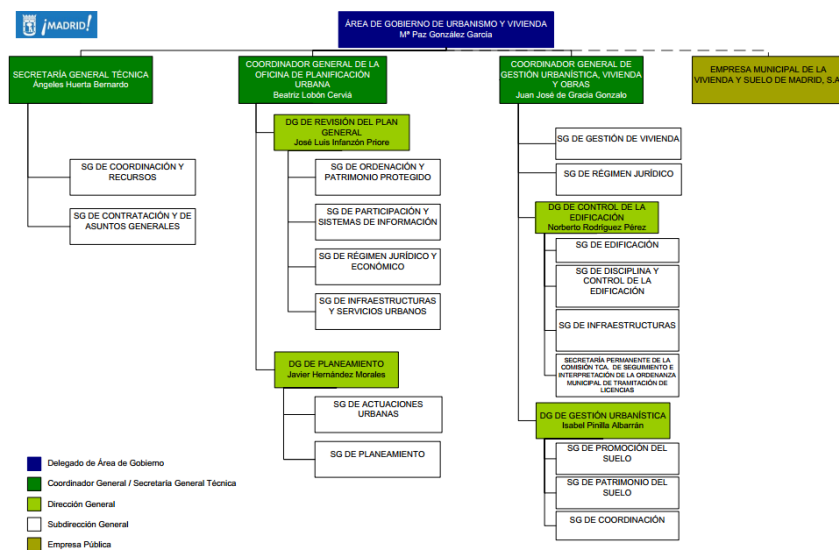
municipales “pusieron fin al largo periodo de gobierno socialista (desde 1983) en la comunidad de Madrid. Los nuevos responsables se encontraban con una herencia construida a lo largo de bastante tiempo. El elemento fundamental de esa herencia, había sido plenamente asumido por unanimidad en la Asamblea de Madrid. Por ello, en principio, el cambio político no tenía por que suponer rechazo de una acción ordenadora del territorio” (de Terán, 1999: 149).

Los antecedentes anteriores permiten conocer la evolución del marco institucional urbanístico y sus efectos en las alternativas y posibilidades que tenían los ciudadanos para participar en asuntos urbanos. Seguidamente, se expondrá de manera general las posibilidades que otorgaba el marco urbanístico a la participación, tras el cambio de siglo. Como se mencionó anteriormente, al inicio del caso de Madrid, se hará un análisis del proceso de participación ciudadana de programas urbanísticos actuales, como la revisión del Plan General de Ordenamiento de Madrid y se analizará la evolución del capital social en la ciudad, para poder entender posteriormente la interacción del tejido asociativo con el desarrollo de la planeación del proyecto Madrid Río.

2.5.1. La actualidad

La junta de Gobierno de la ciudad de Madrid en el año 2013, mediante un acuerdo, estableció la organización y estructuración del área de gobierno de Urbanismo y Vivienda. Esta área es la responsable entre otras de la construcción de infraestructuras urbanas en la ciudad y actualmente tiene la responsabilidad de revisar el Plan General de Ordenamiento Urbano de la ciudad. En la figura 6 se puede observar cómo está organizada esta área de gobierno.

Figura 6. Organigrama del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda enero 2013



Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

Como se puede observar en la figura 6 las funciones de planeación urbana y de gestión urbanística y de vivienda se encuentran reguladas bajo dos subáreas, la coordinación general de la oficina de planificación urbana y la coordinación general de gestión urbanística y vivienda. Las dos actividades están diferenciadas, pero el número de subdirecciones generales es notoriamente más alto en la actividad de gestión urbanística y vivienda que en la actividad de planeación. No queremos decir con esto que la actividad de planeación tenga menor relevancia en esta área de gobierno frente a la actividad de gestión solo porque tenga menos subdirecciones generales, pero lo que si se quiere resaltar es que se han creado sub direcciones ad hoc especialmente en la actividad de planeación urbana, debido a un hecho eminentemente coyuntural, la responsabilidad de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana.

Frente a esta observación es válido preguntar cuál es la preocupación principal del gobierno en materia de urbanismo ¿La planeación y revisión del Plan General de la ciudad o la gestión urbanística? Los antecedentes de cómo se ha desempeñado la actividad del urbanismo en la ciudad permiten responder de la siguiente manera: Al gobierno encabezado desde 2012 hasta 2015 por Ana Botella le caracterizó el desapego por la planificación o la laxitud en su gestión.

Como ya se expuso anteriormente, hay antecedentes de improvisación en la actividad de planeación urbanística, los errores más comunes que se cometieron estaban relacionados con la falta de rigor en ejercer la tarea de planificación. Estos antecedentes imponen un reto al sistema de planeación urbana actual, en especial en la tarea específica de revisión del Plan General de 1997.

2.6. Revisión del Plan General de Ordenamiento Urbano de Madrid (PGOUM)

El desarrollo de este caso de investigación coincidió con la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Madrid. Este documento “establece el modelo de ordenación de ciudad y afecta a cuestiones muy diversas como la protección del medio ambiente urbano, la conservación y protección del patrimonio de la ciudad, el aumento de la calidad de vida. Igualmente, aborda la renovación de los espacios urbanos, especialmente las áreas degradadas, define las áreas para la intervención urbanística y las medidas que garantizan el reequilibrio de las dotaciones y equipamientos del municipio”³⁵.

Es un momento importante dentro del ámbito de la planeación urbana de la ciudad porque define cuál va a ser el modelo de ciudad que se quiere para al menos la próxima década. El proceso de revisión del plan de 1997 se planteó como objetivo la búsqueda de la cohesión social y territorial de la ciudad, que lo entendemos en el sentido que las decisiones urbanísticas promuevan la equidad, que las decisiones sobre el uso del suelo generen oportunidades para todos, que la renovación de espacios públicos se garantice para el disfrute de todos los ciudadanos sin importar su condición económica. Así, dentro de las estrategias que se plantearon en el proceso de revisión para lograr estos propósitos, se encuentra el “fomentar la participación ciudadana en la gestión cotidiana de la ciudad, la participación debe ser un aspecto prioritario y determinante en la gobernanza de la ciudad de Madrid”³⁶.

³⁵ Tomado de ¿Qué es un plan general de ordenación urbana?. Disponible en: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Urbanismo-e-Infraestructuras/Revision-del-Plan-General/Presentacion/Que-es-un-Plan-General/Que-es-un-Plan-General-de-Ordenacion-Urbana?vgnextfmt=detNavegacion&vgnextoid=104292b365165310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=a5be92b365165310VgnVCM2000000c205a0aRCRD>. Fecha de consulta: 10/01/2014.

³⁶ Tomado de “Memoria de Participación Tomo VII. Revisión del Plan General”. Ayuntamiento de Madrid. Copia Impresa del documento, el original se puede comprobar con el código 0901E240807CFE5F en: <https://sede.madrid.es/csv>. Fecha de consulta: 10/01/2014.

Para hacer realidad esta estrategia se propuso un modelo de participación dentro del proceso de revisión del Plan General que fue liderado por el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid y en particular por el Departamento de Participación para la revisión del plan. Esta iniciativa se adelantó en el marco de la ausencia de un política real y eficaz de participación dentro del Ayuntamiento de Madrid.

2.6.1. El modelo de participación en la revisión del (PGOUM)

Un primer aspecto que llama la atención es que los documentos publicados en el sitio web del proceso de Revisión del Plan General, en el año 2012, son pensados y redactados en su mayoría por arquitectos urbanistas, e ingenieros, ambos con perfiles de carácter puramente técnico. El espacio para el aporte de politólogos y sociólogos, para ese momento era escaso. Este detalle aunque parezca insignificante da una primera idea de que el resultado de la revisión del plan puede caer en una laxitud en el análisis de las amplias repercusiones sociales de las decisiones urbanísticas, y en las posibilidades que se le otorguen a los ciudadanos para participar, primero, porque los técnicos son menos sensibles a estos temas, y segundo porque, por su formación, los técnicos pueden hacer un menor énfasis en la construcción de procesos participativos y el uso de herramientas de investigación para conocer preocupaciones ciudadanas. Estos son temas que más conocen los expertos en ciencias sociales que los arquitectos urbanistas.

En el nivel autonómico, en el año 2007 se incorporó un cambio relevante a la Ley del suelo de 2001 porque da algunas herramientas para que el ciudadano pueda participar cuando no se ha definido aún el modelo de ciudad. “las últimas reformas legislativas profundizan la tradicional intervención de la colectividad en el proceso de redacción de los instrumentos del plan general, los cambios normativos tienen el fin de aumentar la efectividad de la intervención de la comunidad desde el momento inicial del proceso de elaboración del Plan General”³⁷.

Ese aumento de la efectividad de la participación que se plantea va a depender de la capacidad real que tienen los ciudadanos de “alterar el diseño inicial de la ordenación

³⁷ Ibid.

urbanística propuesta por la administración”³⁸. Esa capacidad depende también de que haya un cambio sustancial en la actitud de la administración frente a la participación, y de una voluntad positiva de los que toman las decisiones.

Teniendo en cuenta este contexto, el modelo de participación del Plan General se estructuró en torno a cinco grandes bloques:

- Mesas de Participación Presencial.
- Proceso Reglado de Información Pública.
- Cooperación interadministrativa.
- Sistema de Información y Participación Electrónica.
- Realización de Análisis Cualitativos.

De los cinco grandes bloques tan solo las mesas de participación presencial constituye el valor agregado de todo el proceso integral de participación dentro de la revisión del Plan General. Es decir, que tanto el proceso reglado de información pública, la cooperación interadministrativa, sistemas de información y participación electrónica y la realización de análisis cualitativos, son herramientas que establece la ley y no son un esfuerzo adicional, creativo o innovador de la administración local para incluir de manera efectiva a la ciudadanía en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana.

Esto no quiere decir tampoco que las mesas de participación presencial que se organizaron sean el resultado de una extensiva preocupación por incluir a la ciudadanía en la revisión del plan, o una herramienta innovadora donde se dispusieran grandes recursos humanos y económicos para que resultaran en un verdadero ejercicio participativo que generara valor a la revisión. El objetivo de estas mesas era “implicar a la ciudad de Madrid representada en sus distintos niveles, por los grupos políticos, asociaciones vecinales, asociaciones ciudadanas representativas de diferentes colectivos en la revisión del plan”³⁹. Las mesas se organizaron a partir de siete temas principales: actividades económicas, medio ambiente y

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

sostenibilidad, vivienda y uso residencial, cohesión social y equilibrio territorial, movilidad e infraestructuras, patrimonio protegido y perspectiva de género.

Las tareas principales de las mesas era “reflexionar sobre los criterios generales de la revisión del plan, elaborar propuestas, formular preguntas y proponer temáticas de debate. En total ha habido cinco convocatorias, una a finales del año 2011, tres a lo largo del año 2012 y una última en octubre de 2013”⁴⁰. Esta es la manera operativa como se han desarrollado las mesas participativas.

El área encargada de este proceso ha sido el Departamento de Participación para la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área de gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid y para tener una idea más acertada del alcance real de estas mesas participativas, para incluir de manera efectiva al ciudadano en la revisión del plan, divulgaremos algunas conclusiones a la que llegó el director de participación para el Plan el señor Demetrio García de León Solera.

Las mesas de participación ciudadana estaban concebidas para tener vida durante todo el proceso de revisión del plan, sin embargo, “todo el proceso de duración de las mesas de participación no está en la ley”⁴¹. Esto quiere decir que esta iniciativa de establecer mesas donde se involucren diversos actores de la ciudad, se hace de manera paralela a la legislación, porque la legislación tanto a nivel nacional como a nivel de la comunidad de Madrid no concibe como alternativa al básico proceso de información pública la instauración de este tipo de espacios donde se puedan plantear las preocupaciones y las propuestas de actores distintos a los gubernamentales.

Otra reflexión que debe realizarse sobre este proceso de participación a través de las mesas temáticas es el escaso respaldo económico por parte del gobierno al proceso de revisión. Para tener una idea “en 1997 se adecuaron más recursos para que la gente participara en el plan de urbanismo de aquella época”⁴². En 16 años que han transcurrido entre la revisión del plan del 85 y el actual ha habido un retroceso respecto a los recursos de presupuesto

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Comentarios realizados por el señor Demetrio García de León Solera responsable del Departamento de Participación para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del área de gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid. Reunión realizada el miércoles 4 de Diciembre de 2013.

⁴² Ibid.

público destinados a respaldar los procesos de participación en los proyectos de urbanismo en la ciudad de Madrid, o por lo menos en el proyecto específico de revisión del Plan General de Ordenamiento de la ciudad.

Otro aspecto que genera preocupación es que el desarrollo de las mesas de participación del plan se ejecutaron en un contexto por llamarlo de alguna manera de “secretismo” o “confidencialidad”. En estas mesas “han participado 250 personas, de estas mesas sale un documento que se divulga pero a nivel interno, por intranet”⁴³.

Por tanto el impacto real que tienen estas mesas de participación para la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones dentro de la revisión fue limitado, por varios motivos, pero en especial porque no hubo un consenso generalizado en el gobierno local sobre las virtudes que puede tener la participación ciudadana en la toma de decisiones en programas de urbanismo, no existe voluntad para fomentar la participación. La participación “se concibe como un estorbo”⁴⁴ esta es la percepción que se tiene al interior del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda dentro del Ayuntamiento de Madrid.

2.6.2. El proceso de información pública de la revisión del (PGOUM)

Primero es importante dar a conocer cómo se estructuró la revisión del Plan General de Ordenación Urbana. Este proceso de acuerdo a la “ley del suelo de la Comunidad de Madrid de 2001 establece las siguientes fases obligatorias para la redacción de los planes generales y que culminan con su aprobación definitiva. Estas fases son en su orden:

- Primera fase: Avance.
- Segunda fase: Aprobación inicial.
- Tercera fase: Aprobación provisional.
- Cuarta fase: Aprobación definitiva”⁴⁵.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Tomado de “Fases y estado de tramitación del Plan General de Ordenación Urbana. Disponible en: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Urbanismo-e-Infraestructuras/Revision-del-Plan-General/Fases-y-estado-de-tramitacion/Fases-y-estado-de-tramitacion-del-Plan-General-de-Ordenacion-Urbana?vgnextfmt=detNavegacion&vgnextoid=3bdaa13878266310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=8791320cad165310VgnVCM2000000c205a0aRCRD>. Fecha de consulta: 14/01/2014.

“El procedimiento de información pública es el mecanismo previsto en la ley del suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001 del 17 de julio). En este procedimiento la ley establece la obligatoriedad de someter a información pública las distintas fases del documento de planeamiento general, poniendo a disposición de los ciudadanos todos los documentos que componen esta figura de planeamiento. En cada una de estas instancias los ciudadanos podrán enviar sugerencias y alegaciones al documento propuesto, las cuales deberán ser contestadas por la administración y si procede, se deberán introducir en el plan los ajustes y cambios derivados de este proceso de participación”⁴⁶.

El diseño del proceso de formulación, aprobación y posteriormente implementación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid PGOUM era facultad del Área de Gobierno y Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, una facultad natural en este caso del Ayuntamiento porque como menciona Elder y Cobb (1984) “El control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades. Sin embargo para la mayoría de las instituciones dedicadas a la formulación de las políticas se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas” (Elder y Cobb, 1984, en Aguilar Villanueva, 1993: 77).

El primer documento que se publicó como resultado de la revisión del Plan General es el pre-avance que fue aprobado por la junta de gobierno el 19 de julio de 2012. El día 21 de julio inició el periodo de información pública que se extendió hasta el día 31 de octubre de 2012. Durante este periodo “se recibieron en los diferentes registros municipales un total de 235 escritos con propuestas destinadas a su estudio por el equipo redactor del Plan General e incorporación, en su caso al mismo”⁴⁷.

Este proceso tuvo el objetivo de informar al público sobre la primera etapa del proceso de revisión, sin embargo ninguna de las propuestas presentadas tenía la posibilidad de ser incorporada en la redacción del Plan General porque la legislación solo permite que eventualmente se incorporen propuestas de ciudadanos, pero las que se planteen durante el

⁴⁶ Tomado de “Revisión del plan General. Modelo de participación”. Ayuntamiento de Madrid. Disponible en <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoVivienda/Urbanismo/PGOUM/Legislacion/MODELOPARTICIPACION2.pdf>. Fecha de consulta: 10/12/2016.

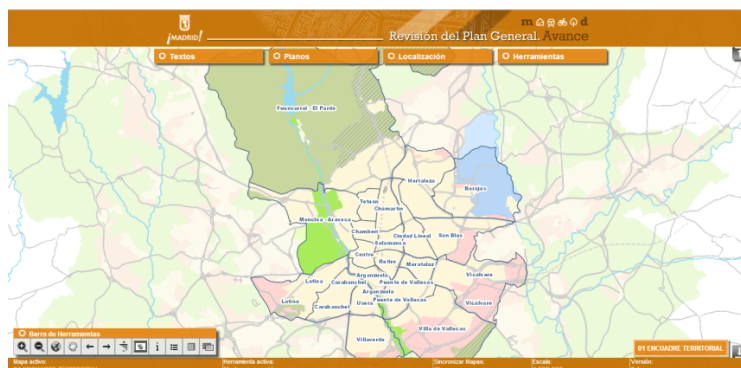
⁴⁷ Tomado de “Memoria de Participación Tomo VII. Revisión del Plan General”. Ayuntamiento de Madrid. Copia impresa del documento, el original se puede comprobar con el código 0901E240807CFE5F en: <https://sede.madrid.es/csv>. Fecha de consulta: 10/01/2014.

proceso de información pública del documento avance y no del documento pre-avance. “Al no ser el pre-avance un documento contemplado en la legislación urbanística vigente, dichos escritos no pueden tener el carácter de alegaciones y sugerencias, por lo que se les asignó la consideración de Observaciones al pre-avance”⁴⁸.

Por tanto este primer periodo de información pública es un periodo que no tiene ningún impacto positivo en la inclusión efectiva del ciudadano en el proceso de revisión. Por el contrario es un proceso que le dice directamente al ciudadano que el tiempo que dispuso en realizar sugerencias y propuestas al documento fue perdido. También el tiempo que dispuso la oficina de participación del plan general para categorizar las propuestas de los ciudadanos por temas y analizar cada una de las sugerencias fue perdido porque el único valor que tuvo ese análisis fue una publicación de carácter informativo que se denominó memoria de participación Tomo VII.

Si el objetivo más ambicioso de este primer periodo de información pública era dar a conocer la primera fase de la revisión, tal vez una herramienta que si pudo ayudar a cumplir este objetivo fue la inclusión de herramientas interactivas para su divulgación. “Se puso a disposición de la ciudadanía el visor urbanístico. Este visor urbanístico de la Revisión del Plan General es útil para la consulta de las propuestas urbanísticas y cartografía específica del Pre-avance, permitiendo búsquedas interactivas”⁴⁹. La figura 7 muestra la plataforma interactiva que se puso a disposición de los ciudadanos.

Figura 7. Visor urbanístico revisión del Plan General (SIG)



Fuente: [www.madrid.es/urbanismo e infraestructuras](http://www.madrid.es/urbanismo_e_infraestructuras)

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

Posteriormente a la publicación del documento pre-avance, la junta de gobierno publicó el documento de avance de la revisión del plan general. El periodo de información pública de este documento inició el 21 de noviembre de 2013 y se extendió hasta el 28 de febrero de 2014. La ley establece que el periodo mínimo de esta etapa de información pública debe ser de mínimo un mes, en este caso el periodo fue de más de tres meses lo que da mayor espacio a que se presenten un mayor número de sugerencias y propuestas.

De acuerdo a la legislación urbanística vigente, las observaciones de los ciudadanos sobre el documento avance, a diferencia de las observaciones al documento pre-avance, si pueden ser consideradas para eventualmente realizar modificaciones e incluirlas al plan general. Sin embargo “estas sugerencias no son obligatorias de responder”⁵⁰. Una vez más la misma legislación minimiza las posibilidades de que estos periodos sean productivos en el sentido de que realmente las propuestas y sugerencias ayuden a los decisores a tener una visión más amplia de los problemas y por tanto a tomar decisiones que incluyan las preocupaciones y propuestas de los ciudadanos.

Hasta la etapa de información pública del avance al plan general, nos encontramos con un proceso de participación débil y poco ambicioso. Los resultados finales solo podrán obtenerse con la aprobación definitiva del plan, cuando quede planteado el modelo de ciudad que se quiere, pero lo que se pudo anticipar es que la voluntad del gobierno de Ana Botella de darle un perfil participativo a la redacción del plan prácticamente no existió. “La participación ciudadana se concibe como un estorbo”⁵¹.

Vicente Pérez Quintana miembro de la FRAVM de Madrid, sobre el proceso de participación de la Revisión del Plan General afirmó que “el 99 % de los ciudadanos de Madrid ni si quiera sabe que se esta revisando el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). El Ayuntamiento no ha informado sobre ello, no le ha dado difusión, y el periodo de sugerencias solamente estuvo abierto durante dos meses y medio y con la navidad por

⁵⁰ Comentarios realizados por el señor Demetrio García de León Solera responsable del Departamento de Participación para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del área de gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid. Reunión realizada el miércoles 4 de Diciembre de 2013.

⁵¹ Ibid.

medio”⁵². Contrariamente a la visión que tenían los ciudadanos del proceso de revisión del plan, para el gobierno local el proceso de participación fue exitoso.

En diciembre de 2014 el gobierno de Ana Botella anunció que el nuevo Plan General de Ordenación Urbana no sería aprobado. “El Ayuntamiento de Madrid se había propuesto aprobar un nuevo plan urbanístico que marcara el crecimiento de la capital de la próxima década, pero los dirigentes municipales han dado un paso atrás porque “los plazos van a estar muy ajustados”. La alcaldesa de Madrid deja en manos de su sucesor a que siga trabajando en la aprobación de este proyecto”⁵³. El gobierno del Partido Popular en cabeza de Ana Botella finalizó en el mes de junio de 2015.

2.7. El capital social y el tejido asociativo en la ciudad de Madrid

España históricamente ha sido catalogado como un país con un tejido asociativo débil, sin embargo, algunos estudios que se han publicado indican que la razón fundamental de esta afirmación no se sustenta en el hecho que exista un bajo porcentaje de ciudadanos que pertenecen a alguna asociación, sino que se sustenta en que la participación pasiva en España supera la participación activa, por tanto, desde este punto de vista, no existiría una relación directamente proporcional entre el número de ciudadanos pertenecientes a una asociación con la fortaleza o debilidad del tejido asociativo en el país.

Sin embargo, para autores como Víctor Pérez Díaz (2002) “entre académicos, se ha vuelto un lugar común afirmar que España carece de un tejido social lo suficientemente fuerte como para promover crecimiento económico, cohesión social, creatividad cultural y una política liberal” (p. 269). Para Díaz estas afirmaciones se basan simplemente en datos sobre el número de afiliaciones formales y encuestas que recogen datos sobre confianza. Pérez Díaz propone una definición de capital social teniendo en cuenta también la importancia de las redes informales para su acumulación, o lo que el ha llamado “formas suaves de sociabilidad (soft forms of asociability)” (Pérez Díaz, 2002: 270).

⁵² Comentarios realizados por Vicente Perez Quintana. Director de Urbanismo de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Entrevista realizada el día Lunes 28 de Abril de 2014.

⁵³ Tomado de “Madrid gastó 14 millones en revisar el Plan General de Urbanismo que acaba de retirar”. Disponible en: http://www.elconfidencial.com/espana/2014-12-19/madrid-se-gasta-14-millones-en-la-revision-del-plan-general-que-acaba-de-retirar-botella_596335/. Fecha de consulta: 10/10/2016.

De acuerdo al informe Tercer Sector y Participación Ciudadana en España “en los últimos 25 años se ha producido un importante crecimiento del número de entidades del tercer sector, que en el caso de las asociaciones, por ejemplo, supone haber multiplicado por más de doce la cifra de 1978⁵⁴, pero al mismo tiempo se comprueba que el incremento del número de asociaciones, no parece que se haya acompañado de un aumento significativo de las vinculaciones asociativas de los ciudadanos durante el mismo periodo, como si no guardaran una relación estrecha ambas manifestaciones o respondieran a sistemas de registro basados en diferentes criterios” (Prados, 2005: 47).

Este es un aspecto a tener en cuenta porque la fortaleza del tejido asociativo de un país no se puede medir con un indicador tan escaso como el número de afiliaciones a asociaciones y el número de asociaciones en sí mismo. El grado de actividad de los ciudadanos al interior de esas organizaciones debe tenerse en cuenta como indicador, también el tipo de organizaciones a la que pertenecen, por ejemplo si son asociaciones que fomentan las interacciones y vinculaciones de los ciudadanos como lo hacen normalmente las asociaciones de interés público o si por el contrario son asociaciones que más fomentan el individualismo.

Sobre este asunto Pérez Díaz (2002) en su estudio manifiesta que “en términos generales, puede argüirse que los españoles parecen más propensos a participar en redes informales que en organizaciones formales, prefiriendo así suaves y cercanos tipos de conectividad social que organizaciones más grandes donde la participación individual es normalmente más limitada y estandarizada. Sociólogos y politólogos que se han enfocado en organizaciones de masas han entendido mal la base asociativa de la sociedad española, catalogándola como individualista y anómica. Pero adicionalmente puede afirmarse que la ausencia de entusiasmo de las personas en grandes asociaciones con un robusto liderazgo puede ir de la mano de una fuerte inclinación a unirse a asociaciones de otro tipo, por ejemplo, asociaciones societales las cuales incluyen asociaciones de deportes, recreacionales, culturales y asociaciones educativas de varios tipos” (p. 270).

Sobre la importancia de analizar la naturaleza de las asociaciones para entender en este caso la calidad del tejido asociativo, Boix y Posner (1996) “se centran en aspectos concretos del

⁵⁴ INE (2003 155 y ss.).

funcionamiento del tejido asociativo. En primer lugar, el tipo de interacción que tiene lugar en la asociación: es decir interacción vertical o interacción horizontal. En segundo lugar, el propósito de la asociación, en otras palabras cuáles son los resultados (outcomes) de la acción social y cómo se emplea el capital social. Las entidades asociativas pueden producir bienes privados y bienes públicos” (Boix y Posner, 1996, citado en Walliser, 2003: 229).

En el caso del Reino Unido, por ejemplo, y como se tratará más adelante, existió una relación inversamente proporcional entre el aumento de las afiliaciones en organizaciones voluntarias y la disminución de la confianza social. En principio lo que parecía más evidente es que el aumento del número de afiliaciones en organizaciones voluntarias llevaría a que se crearan nuevas relaciones e interacciones entre esos nuevos miembros creando vínculos de confianza entre ellos. No obstante no hubo un impacto positivo en la confianza social entre los ciudadanos y una de las explicaciones a esta tendencia es que “hubo cambios en el carácter de las asociaciones a las cuales las personas pertenecen” (Hall, 2002: 47). Hall (2002) mencionaba que “dos tipos de cambios son relevantes. Las asociaciones a las cuales las personas pertenecen pueden involucrarlos en menos interacciones cara a cara, las cuales construyen capital social. Alternativamente, asociaciones dedicadas al interés público pueden haber disminuido en contraste del aumento de aquellas que sirven principalmente a las necesidades individuales de sus miembros” (p. 48).

En el caso de España parece ocurrir algo similar al caso del Reino Unido, es probable que la disminución del número de vinculaciones asociativas en contraste al aumento del número de asociados en organizaciones del tercer sector sea el resultado de un cambio en las preferencias de asociacionismo del ciudadano es decir que los ciudadanos han optado por asociarse cada vez menos en organizaciones que fomentan las interacciones cara a cara y que fomentan el fortalecimiento de los vínculos ciudadanos.

Una de las evidencias que puede demostrar esta hipótesis es la evolución de las preferencias de afiliación de los ciudadanos en España. De acuerdo a Prados (2005) en el informe de Tercer Sector y Participación en España “las preferencias que muestran los ciudadanos por las asociaciones culturales, deportivas, de asistencia social y responsabilidad cívica se distribuyen de forma desigual, sin que pueda señalarse una tendencia clara en los últimos

años, salvo el afianzamiento de un asociacionismo de proximidad, que favorece la realización y expresión individual, representado en la pertenencia a asociaciones deportivas y recreativas” (p. 53).

El interés de los ciudadanos en la actividad asociativa es evidente en el país, por ejemplo entre los años 1995 y 2000 la evolución de las preferencias de las tasas de pertenencia demuestran un interés real por las asociaciones ciudadanas, la tabla 2 muestra esta tendencia.

Tabla 2. Evolución de las preferencias de las tasas de pertenencia

	1995	1997	2000
Partidos Políticos	6,6	5,1	3,5
Sindicatos	15,2	12,6	8,1
Asociaciones Ciudadanas	13,2	14,4	15,9

Fuente: Datos de los Estudios Cultura política, 1995; Ciudadanos ante la política, 1997 y cultura política, Barómetro de marzo, 2000. Madrid. CIS.

Una de las razones que mejor explica esa tendencia al asociacionismo en las asociaciones ciudadanas es la deslegitimación y el problema de la confianza en las instituciones. “La evolución de la distribución de las tasas de pertenencia reflejan la confianza creciente de la ciudadanía en la capacidad organizativa de la sociedad civil, en la que una pluralidad de organizaciones simbolizan mejor los valores de autorrealización personal, de proyección social y de implicación colectiva que otras organizaciones tradicionales como los partidos políticos y los sindicatos afectados por una crisis de confianza social”⁵⁵ (Prados, 2005: 52).

El caso de la ciudad de Madrid no está alejado a esta introducción que hemos realizado del contexto nacional. En Madrid, el acceso a la información, la calidad de la información y la escasa información existente son variables que se han configurado en obstáculos para poder medir el capital social en la ciudad, y para conocer la calidad del asociacionismo en la ciudad. A estos obstáculos hay que sumarle la dificultad de la definición del concepto y sobre todo la dificultad de establecer las variables que sirvan para medir el capital social.

⁵⁵ INE (2003:166)

2.7.1. El mapa asociativo de Madrid

El primer objetivo es identificar las características asociativas de la ciudad, es decir el número de organizaciones, el tipo, las preferencias asociativas de los ciudadanos y la naturaleza de las actividades al interior de las organizaciones. En Madrid hasta el año 2000 “existían 2.159 entidades. La mayoría de organizaciones se encuadran en la categoría de entidades territoriales⁵⁶ (76 %)” (Walliser, 2003: 231).

El tipo de organizaciones al que pertenecen las personas es importante sobre todo por los efectos que pueden tener para la participación de los ciudadanos, no son los mismos los valores que se pueden crear en una asociación cuya finalidad es la recuperación de espacios públicos, que una asociación deportiva cuyo propósito es obtener beneficios individuales, por ejemplo dentro de los socios de un club deportivo. En el primer tipo de entidades se pueden crear valores como la cooperación y la confianza porque sus miembros trabajan para lograr un beneficio colectivo, mientras que el segundo tipo de organizaciones no fomentan este tipo de valores porque su naturaleza y el objetivo que buscan tienen un carácter individualista y no colectivo.

Para su trabajo de comparación del tejido asociativo entre Madrid y Barcelona, Andrés Walliser categoriza las organizaciones entre las que centran sus actividades en generar bienes públicos y las que las centran en generar bienes privados. De acuerdo a su estudio “En Madrid ocurre un fenómeno contrario al que ocurre en Barcelona, las entidades privadas son mucho menos numerosas que las públicas, 604 frente a 1037” (Walliser, 2003: 240).

No existe una única explicación para este comportamiento asociativo de los madrileños, pero tal vez, el interés hacia lo público se remonta al desarrollo de los movimientos sociales de los 70s en la ciudad, especialmente porque los ciudadanos se activaron en torno a temas urbanos, así lo explica Manuel Castells (2001) cuando reflexiona sobre la respuesta de los ciudadanos a la política de especulación urbana de la ciudad en los años 70's que entre otras infortunadas medidas “proyectaron nuevos planes de utilización del suelo urbano que permitieran la demolición de barrios enteros y su sustitución por construcciones de mayor

⁵⁶ Las entidades territoriales se refieren a aquellas asociaciones cuya actividad está relacionada principalmente con la ciudad y sus distritos (Walliser, 2003: 230-231).

altura y densidad. Se inició la elitización limitada en las zonas históricas de Madrid, miles de familias se vieron amenazadas con el desplazamiento” (p. 176).

La respuesta de los ciudadanos no tardaría en manifestarse “los pobladores de las barriadas de chabolas pidieron primero el mejoramiento de los servicios y, más tarde, trataron de que se reurbanizaran sus barrios en su propio beneficio. Se exigió la reparación de las viviendas públicas deterioradas. Los habitantes de los grandes bloques de viviendas de la periferia lucharon para obtener escuelas, centros sanitarios, transporte y otros servicios urbanos. Los residentes de los nuevos polígonos reclamaron espacios libres y zonas ajardinadas, la opinión pública se movilizó para salvar lo que quedaba de la ciudad, proteger sus monumentos y revitalizar sus tradiciones” (Castells, 2001: 177).

La movilización en torno a temas urbanos y la revitalización de espacios públicos de los años 70's es un elemento a tener en cuenta para entender el interés de los ciudadanos de la ciudad de Madrid por asociarse en torno al interés público por encima del interés privado. También pueden existir otros elementos que pueden influir en este comportamiento, como por ejemplo la necesidad de defender la identidad de la capitalidad de la ciudad, es decir que los ciudadanos pueden demostrar una mayor preocupación en el mantenimiento y recuperación de los espacios públicos porque hay un sentimiento profundo de identidad con la capital del país.

Respecto a las preferencias asociativas de los madrileños se destaca que “del total de entidades que producen bienes privados, casi la mitad se ocupan de actividades de ocio y cultura popular, seguidas de las de cultura y educación y deportes” (Walliser, 2003: 240). Respecto a la distribución de las entidades que producen bienes públicos en Madrid las entidades de consumo colectivo (transportes equipamientos) alcanzan el 30,2 %, las entidades asistenciales el 36,2 % y las entidades de nueva cultura política donde se encuentran las asociaciones de vecinos alcanzan el 17,6 % (Walliser, 2003).

Otro aspecto importante respecto a las preferencias asociativas en Madrid es el interés por las asociaciones de carácter asistencial a grupos vulnerables, las relaciones de cooperación que nacen al interior de estas organizaciones son un activo importante para la formación de capital social. En Madrid las entidades asistenciales laicas entre las que se encuentran

aquellas de asistencia a enfermos, a ancianos y los grupos de ayuda mutua representan el 36,2 % (Walliser, 2003). “En esta ciudad la mayoría de estas entidades se sitúan en los distritos centrales y ocasionalmente en algunos de la periferia como Usera” (Walliser, 2003: 244).

En lo que respecta a la densidad asociativa en Madrid es decir la relación número de asociaciones/Habitantes. “El distrito de Centro, presenta la densidad más alta. Los distritos de la denominada almendra central (Retiro, Chamberí, Moncloa y Salamanca), que acogen en su mayoría a clases medias y acomodadas, presentan densidades altas. Por otro lado la mayoría de los distritos más populares, presentan unas densidades muy bajas que dan medida de la dispersión del tejido asociativo en distritos como Villaverde o Vicálvaro” (Walliser, 2003: 251).

El hecho de que existan densidades muy bajas en los distritos periféricos es decir pocas asociaciones respecto al número de habitantes no quiere decir necesariamente que el grado de actividad asociativa sea pobre. Por ejemplo “Villaverde que aparece como uno de los que menor densidad asociativa tiene en todo el municipio resulta ser uno de los distritos que presenta una mayor actividad asociativa. La lectura que se extrae de este hecho es que en la periferia de Madrid pese a haber una actividad asociativa importante esta se concentra en pocas entidades muy activas” (Walliser, 2003: 252).

La densidad asociativa en la ciudad de Madrid para el año 2000 era de 1.327 hab/asociación lo cual es una densidad relativamente baja si se compara por ejemplo con Barcelona en donde es superior. Pero quizás uno de los datos más relevantes del tejido asociativo en Madrid es la abundante existencia de organizaciones con fines públicos, de acuerdo a Walliser (2003) “es destacable el peso de las entidades enfocadas al consumo colectivo y a la nueva cultura política verdadero motor de la participación ciudadana y elemento fundamental a la hora de interpretar el capital social existente en una ciudad, en Madrid las entidades enfocadas a cuestiones de consumo colectivo, mayoritariamente las asociaciones de vecinos representan un segmento mayoritario el 30,2 %” (p. 254).

Por tanto la baja densidad asociativa en la ciudad de Madrid y sobre todo la dispersión del tejido asociativo en la ciudad “hace pensar que tanto la participación ciudadana desde el

ámbito asociativo como la mera tendencia a asociarse podría ser en Madrid más débil. La primera hipótesis no tiene porque ser cierta en principio, puesto que se puede canalizar una participación ciudadana intensa desde un número reducido de entidades, como podrían ser las asociaciones de vecinos” (Walliser, 2003: 255).

Para llegar a unas conclusiones contundentes, primero debe demostrarse cómo se puede articular este tejido asociativo en una participación efectiva del ciudadano en los temas urbanos de la ciudad. Por una parte una primera barrera a la que se debe enfrentar el tejido asociativo es a la institucionalidad del sistema de planeación urbana de la ciudad, es decir si el gobierno local permite o no una participación efectiva o si esta debe llevarse a cabo a través de la confrontación o la movilización y no desde espacios institucionalizados donde los ciudadanos puedan aportar a la toma de decisiones. Hasta ahora lo que nos deja ver la legislación anterior y la vigente es una tendencia a mantener la puerta cerrada a la participación efectiva, no obstante, en las siguientes páginas analizaremos cuáles han sido los medios a los que han recurrido los ciudadanos para participar en temas urbanos de la ciudad.

2.7.2. El tejido asociativo y la participación ciudadana

La pregunta a responder ahora es si la acumulación de capital social en Madrid ha tenido un impacto positivo para la participación de los ciudadanos en políticas de urbanismo. Para aproximarnos a una respuesta debemos tener en cuenta, primero, que en Madrid el pleno reconocimiento del derecho a asociarse estaba restringido por el régimen dictatorial hasta el año 1978, por tanto, la creación de algún tipo de capital social a través de un tejido asociativo dinámico que empezó a formarse a principios de los años 70’s se veía restringido por un gobierno autoritario, segundo, que los medios institucionales dispuestos para que el ciudadano pudiera participar en las políticas de urbanismo eran nulos en el contexto de la dictadura, y que precisamente se tuvo que recurrir a medios informales para intentar cambiar el régimen político y garantizarse los ciudadanos su derecho a participar en pensar y modelar su ciudad.

La alternativa escogida por los residentes de Madrid fue la creación de un amplio movimiento urbano, se recurrió a medios informales para cambiar la realidad política, como

menciona Castells (2001) “los movimientos urbanos como todos los movimientos sociales, necesitan las instituciones de un Estado democrático, pero en España se enfrentaban al sistema político de un Estado que negaba el derecho a existir a toda organización autónoma de base” (p. 168).

En ese contexto un elemento importante que hay que tener en cuenta es el periodo en el tiempo cuando se estudia la relación entre tejido asociativo y participación ciudadana en políticas o programas de urbanismo. La dinámica del tejido asociativo en la ciudad de Madrid ha variado de una década a otra y así lo ha hecho la participación ciudadana también. Por ejemplo en la década de los 70s y 80s “era una reforma de la ciudad en profundidad lo que se pedía a gritos y hoy, viviendo en barrios generalmente equipados, con escuelas, campos de deportes, zonas verdes, calles asfaltadas y transporte público, se han convertido en temas que trascienden el ámbito del barrio. En algunos lugares la participación ha perdido todo aliciente al mejorar las condiciones de vida” (Walliser, 2003: 258-259).

Por tanto, se describirá por separado la relación entre la dinámica del tejido asociativo y participación ciudadana en dos momentos distintos en la ciudad de Madrid, un primer momento es la época pre-democrática, (1970-1979) y un segundo momento en la época democrática.

2.7.3. La época pre-democrática y el movimiento urbano en Madrid (1970-1979)

Si bien en este periodo de tiempo entre el año 1970 y 1979 la participación ciudadana no era concebida por las instituciones locales como una alternativa o complemento en alguna de las etapas de formación de las políticas públicas de urbanismo, es relevante para la investigación estudiar el desarrollo del movimiento urbano en Madrid, que gracias a sus preocupaciones eminentemente urbanas tendría impactos relevantes en la política urbana de la ciudad incluso antes de establecerse la democracia. No solo tuvo impactos importantes para la participación ciudadana en las políticas de urbanismo, sino que influyó en la transformación de la cultura asociativa de los residentes de Madrid, especialmente al incluir lo urbano dentro de las prioridades de los ciudadanos.

El incentivo fundamental que nos lleva a estudiar las características, y los resultados del movimiento urbano de Madrid para la participación en políticas de urbanismo tiene que ver con el hecho de que en Madrid “la política urbana se modificó aún antes del establecimiento de la democracia: se dio prioridad al mejoramiento de los servicios urbanos sobre los intereses del capital inmobiliario, se potenció la vida comunitaria y se reconoció de facto a las asociaciones de vecinos en la mayoría de programas públicos” (Castells, 2001: 167).

Estos hechos puntuales de alguna manera demuestran que los cambios en las políticas de urbanismo se pueden lograr a través de la participación informal, como las movilizaciones y la protesta, sin embargo hay que tener en cuenta que estos cambios fueron el resultado de una enorme crisis urbana en la ciudad de Madrid, por tanto, llegó un momento en que las instituciones políticas no tuvieron otra salida que atender a las demandas de una ciudadanía que se activó a través del movimiento urbano y que no solo demandaba transformaciones urbanas, sino también democracia. Es decir, que los cambios a través de la participación informal se pueden lograr, en su mayoría, en momentos esporádicos de crisis, como la que vivían en ese momento las cada vez más deslegitimadas instituciones dictatoriales.

En los 70s y 80s las condiciones de las instalaciones públicas eran ciertamente insuficientes y precarias si se comparan con las instalaciones de las que gozan los ciudadanos hoy en día, pero la crisis urbana que activó al movimiento en Madrid no la constituía únicamente la carencia de espacios urbanos de calidad. La represión de los intereses de los ciudadanos por las instituciones autoritarias también constituyó la crisis urbana y fue otro de los motivos para la movilización. Como menciona Castells (2001) “si el movimiento logró contar con un apoyo generalizado cuando alcanzó su pleno auge en los años setenta, fue porque muchas cuestiones latentes que se habían planteado a través de una serie de crisis anteriores vinculadas a la evolución del sistema urbano de Madrid no tuvieron su adecuada expresión social debido a las limitaciones impuestas por un Estado autoritario” (p. 169).

De esta manera el movimiento urbano desbordó la capacidad de las instituciones autoritarias de continuar reprimiendo un sentimiento generalizado de rechazo por parte de la ciudadanía a un modelo de desarrollo urbano insuficiente. El movimiento reclamó democracia, un cambio de sistema político que garantizara la participación ciudadana en los

asuntos urbanos de la ciudad. “La administración tuvo que negociar y aceptar un cierto grado de control social sobre el desarrollo urbano debido a la fuerza creciente de la protesta y organización de los barrios” (Castells, 2001: 179).

Ese movimiento urbano fue el inicio de grandes transformaciones urbanas en la ciudad “el barrio se convirtió en una base organizativa donde la mayor parte de las luchas, aunque provocadas inicialmente por un problema particular dieron pie durante la movilización a la creación de asociaciones de vecinos destinadas a abordar todos los asuntos de la vida diaria, desde la vivienda hasta las zonas verdes, desde el abastecimiento de agua hasta las fiestas populares. La protesta más militante se originó en las barriadas obreras donde se inició el movimiento, pero las asociaciones de vecinos abarcaron una amplia gama del espectro social” (Castells, 2001: 165). Las principales transformaciones urbanas alcanzadas por el movimiento se resumen en la tabla 3.

Tabla 3. Resultados del movimiento urbano de Madrid

Cambio	Descripción
Remodelación de todos los barrios de chabolas	Este cambio se alcanzó mediante programas públicos destinados a realojar a los residentes en el mismo barrio a un precio de alquiler asequibles. La calidad de las viviendas construidas era muy superior al promedio y el nivel de servicios era mejor que en muchas áreas de clase media. Entre 1976 y 1980 se construyeron unas 5.000 viviendas particularmente en Vallecas, Villaverde y Hortaleza.
Rehabilitación y remodelación de grandes bloques de viviendas públicas	Uno de los casos más importantes afectaba a los vecinos de la populosa zona de San Blas, donde se construyeron bloques enteros en el mismo sitio para albergar a los mismos residentes sin costo adicional para ellos.
Preservación de toda el área del centro de Madrid	La principal medida legal para esta política fue el Plan de Conservación Especial Municipal, aprobado en 1978 y revisado en 1980. Los primeros pasos en esa dirección los dio en 1977 el gobierno central. Fue prohibida la demolición, con algunas excepciones. Se protegieron más de 100.000 edificios, se obligó a los caseros a reparar y mantener los inmuebles y se aprobaron proyectos de rehabilitación para mejorar los barrios antiguos.
Mejoramiento de los servicios urbanos y provisión de instalaciones básicas a las grandes urbanizaciones privadas	Se trataba de proporcionar escuelas por ejemplo a Moratalaz, espacios libres e instalaciones culturales a El Pilar, agua a Móstoles, un centro sanitario a Leganés. Todos los polígonos de viviendas con servicios precarios empezaron a experimentar el beneficio del programa.
Rectificación total del modelo de desarrollo urbano	Se dio prioridad al desarrollo de la periferia; se concedió más importancia a la conservación y rehabilitación que a la construcción de nuevos proyectos, se rechazaron el desplazamiento como consecuencias necesarias de la renovación urbana; se suspendió la construcción de autopistas urbanas; se municipalizó el metro, ampliándose su red; se abrieron al público varios parques privados como el jardín del Palacio Real; se ampliaron las zonas peatonales.

Fuente: La formación de un movimiento social urbano: el movimiento ciudadano de Madrid hacia el final de la era franquista. La sociología Urbana. Manuel Castells. Pág. 226-227

La calidad de vida de los ciudadanos y la calidad de su entorno urbano fue la preocupación central de los ciudadanos en Madrid, que se empezaron a organizar para mejorar sus condiciones. A pesar de las condiciones adversas, es decir, de la opresión de un Estado autoritario y de la nula disposición de espacios institucionales de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales, los ciudadanos juntaron esfuerzos para, entre otros objetivos, transformar el modelo urbano de la ciudad.

“Las reivindicaciones manifestadas por los diferentes barrios en distintos momentos abarcaban una vasta gama de cuestiones, pero las más frecuentes y las más hondamente sentidas fueron las siguientes: vivienda, enseñanza y salud pública” (Castells, 2001: 180). La gran mayoría de estas reivindicaciones giraron en torno a problemas urbanos, de ahí la importancia de analizar la manera en que el movimiento alcanzó la transformación de los principales problemas de la ciudad, que se habían intensificado gracias al modelo de desarrollo urbano especulativo.

Las asociaciones de vecinos, como lo mencionamos anteriormente fueron una herramienta fundamental para alcanzar estas transformaciones, ya que tenían una manera de operar y de organizarse establecida y premeditada, de acuerdo a Castells (2001) “tan pronto como un problema concreto había logrado movilizar temporalmente al vecindario en un área dada, el ala activa del movimiento, dirigida a menudo por militantes políticos, actuaba para establecer una asociación de vecinos que en último término se encargaba de organizar y movilizar a los residentes en torno a todo tipo de problemas relativos a sus condiciones de vida, actividades culturales y vida social, así como, en ocasiones, sus posturas políticas” (p. 182).

Esta era la manera en que operaba la participación informal en la ciudad a través de las asociaciones de vecinos, denominada informal únicamente porque actuaban por fuera de las instituciones y de la legislación vigente. Las asociaciones tenían dos características comunes “En primer lugar, en la mayoría de los casos, eran “de facto”, organizaciones ilegales, dada la prohibición institucional que recaía sobre todas las asociaciones voluntarias. En segundo lugar cada asociación estaba territorialmente definida y en muchos casos se trazaban líneas fronterizas en un mapa para aclarar las áreas de responsabilidad” (Castells, 2001: 184).

Las asociaciones de vecinos solamente alcanzarían su legalización en 1977 por aprobación del gobierno, pero con condicionantes. “El nombre de cada asociación debía ser un nombre propio, que en general tuviera un significado religioso y que no incluyera el nombre del barrio. La asociación no debía representar a los residentes del barrio, sino solo aquellos que fueran miembros voluntarios de ella. Las asociaciones aceptaron las condiciones, pero continuaron considerándose representantes de todo el barrio. Entre 1977 y 1979, había en

Madrid unas 110 asociaciones que totalizaban unos 60.000 miembros, con un núcleo activista de 5.000 militantes. En los barrios donde ejercían su actividad podían considerarse portavoces de los intereses principales de los residentes” (Castells, 2001: 184-185).

Las asociaciones de vecinos se convirtieron en un espacio propicio para la acumulación de capital social en los barrios de Madrid, los vecinos lo sentían como un espacio ideal para expresar sus prioridades, intereses y preocupaciones sobre su barrio, creando vínculos de confianza entre ellos. Las asociaciones de vecinos fueron el lugar donde se incubaron numerosas movilizaciones, organizadas en torno a temas puntuales urbanos.

Las demandas variaban de barrio a barrio y la movilización fue distinta en diferentes lugares de la ciudad, sin embargo, existían unos problemas específicos y transversales que empezaban a manifestarse a partir del modelo de desarrollo urbano especulativo y que fueron la motivación de manifestaciones y movilizaciones multitudinarias en la ciudad. En la tabla 4 resumimos de manera general como se realizó la movilización en diferentes zonas de Madrid, cuáles fueron las demandas, las estrategias de acción colectiva, los resultados inmediatos, y los impactos para el urbanismo en la ciudad.

Tabla 4. Descripción de casos de movilización urbana en Madrid

	Antecedentes	Transformación de demandas	Estrategias y acciones	Resultados	Impactos
Orcasitas	Construcción de 2.000 chabolas en la zona sur de Villaverde	<ul style="list-style-type: none"> -Lograr el abastecimiento de servicios públicos - Se buscaba al principio la tolerancia de los propietarios del terreno - Posteriormente los vecinos buscaban las mejores condiciones en el nuevo plan de utilización del suelo. - Se buscaba lograr que los residentes del barrio fueran los primeros beneficiados del plan de remodelación. 	<ul style="list-style-type: none"> -Se crea la asociación de vecinos en 1970, en 1977 1.400 familias eran miembros. - Recurso a la acción judicial contra el desahucio - Sentadas en los edificios públicos, inundar la prensa de noticias, lograr el apoyo de arquitectos, urbanistas, sindicatos y partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> - los vecinos tuvieron un papel activo en la remodelación - Ganaron ante el tribunal supremo acciones contra el desahucio -El barrio fue remodelado, las chabolas fueron demolidas y se realojaron a los residentes - Mejores espacios urbanos (instalaciones para actividades recreativas y culturales 	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno accedió a aplicar esquemas similares al de Orcasitas en todas las barriadas de chabolas de Madrid -Participación de los residentes en el proyecto - COPLACO promovió un nuevo procedimiento de planificación participatoria - Se consolidó una red de solidaridad en el barrio y la cultura asociativa y comunitaria en el barrio. Se creó una sede social en el barrio a partir del trabajo voluntario.

Alcalá de Henares ⁵⁷	<ul style="list-style-type: none"> -Se convirtió en zona industrial por el desordenado crecimiento económico. Miles de trabajadores buscaban viviendas en la zona de fábricas. - Construcción de viviendas de mala calidad. -Crisis de los servicios urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> - El primer objetivo eran las instalaciones y servicios urbanos en especial más escuelas - Se pedían mejores viviendas - La contaminación del agua por los desechos industriales era una preocupación importante 	<ul style="list-style-type: none"> - Se crearon organizaciones de trabajadores en las fábricas - Se crea la primera asociación de vecinos en 1974 - En 1977 existían 4 asociaciones. - El 4 de octubre de 1976 se manifiestan 20.000 personas -Vínculos fuertes con el movimiento obrero 	<ul style="list-style-type: none"> - No consiguió ninguna de sus reivindicaciones urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> -Se alcanzó un cambio político en las elecciones de 1979 cuando quedo electo un gobierno local de izquierdas
La Vaguada	<ul style="list-style-type: none"> -Construcción del complejo residencial El Pilar entre 1967 y 1975 donde vivían trabajadores - Carencia de espacios libres y parques - Existía un terreno desocupado de 16 hectáreas junto a El Pilar - En 1975 se decidió realizar un centro comercial en medio de El Pilar proyecto rechazado porque los ciudadanos demandaban algo distinto 	<ul style="list-style-type: none"> -El espacio libre se debía destinar a parques, jardines y servicios comunitarios - Se buscaba proteger la economía local, en especial los negocios pequeños y medianos que se veían amenazados por la construcción del centro comercial 	<ul style="list-style-type: none"> -Protestas contra el proyecto del centro comercial - La asociación de vecinos presentó su propio plan de uso del suelo - Los líderes de la asociación hicieron alianzas con comerciantes locales y la asociación de comerciantes de Madrid 	<ul style="list-style-type: none"> - El Concejo Municipal aplaza la decisión de construcción del centro comercial - Se logró modificar el proyecto. El consorcio constructor se comprometió a construir un parque público y un centro cultural y social -Pequeños comerciante pudieron incorporar sus negocios en el centro 	<ul style="list-style-type: none"> - Los partidos de izquierdas PCE y PSOE acogieron las aspiraciones del movimiento vecinal, ganaron las elecciones en 1979 y en el poder lograron la modificación del proyecto

⁵⁷ Alcalá de Henares no es un barrio dentro de Madrid es un municipio distinto, sin embargo se describe las acciones del movimiento urbano en Alcalá de Henares para mostrar sus efectos en el área periférica del municipio de Madrid.

Lavapiés	<ul style="list-style-type: none"> - El desarrollo urbano se interrumpió con la crisis económica en 1975 -La estrategia era la demolición de viviendas antiguas (barrios históricos) y construcción de nuevas viviendas y oficinas 	<ul style="list-style-type: none"> - Se buscaba el realojamiento de los vecinos que abandonaron su hogar por deterioro y despreocupación de los propietarios - Obtener un programa de rehabilitación urbana evitando el desplazamiento. - Preservar la arquitectura y la cultura de la parte histórica de la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación en 1976 de la Asociación de Vecinos La Corrala de Lavapiés - La Corrala buscó apoyos de todos los sectores, ensancho su base social - Realizaban manifestaciones hasta demandas judiciales -Buscaba mostrar los beneficios de reforzar la cultura local: realizó desfiles teatrales, pinturas murales con mensajes. 	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno municipal accedió a construir 300 viviendas públicas para el realojamiento de las familias - En 1978 el Concejo Municipal aprobó el Plan General para la conservación de Madrid, hacía casi imposible la demolición y obligaba a los caseros a reparar y mantener sus propiedades con los fondos públicos - La Corrala fue fuerza impulsora de este Plan - Logró resurgir las antiguas tradiciones especialmente la celebración de San Isidro en la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> - Se modificó toda la política relativa al desarrollo de la ciudad central - Despertó la conciencia individual de los residentes respecto a su derecho a la ciudad - El Ayuntamiento decidió crear concejos de barrios en el centro de Madrid por las presiones del movimiento que reclamaba un modelo de democracia participativa
Colonias de hotelitos	<ul style="list-style-type: none"> -Movilización entre 1977 y 1979 en las colonias de hotelitos: eran ciudades jardín, viviendas residenciales unifamiliares construidas en los años 30 en la periferia. - En 1972 se expidió una ordenanza que declaraba que las colonias contradecían las pautas de utilización del suelo urbano establecidas para su ubicación 	<ul style="list-style-type: none"> -Preservar las colonias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manifestaciones en las calles: escribían sus reivindicaciones en murales. Enviaron delegaciones con peticiones firmadas - Creación de asociaciones de vecinos: realizaban charlas públicas, fiestas, reuniones semanales - La asociación se ocupaba de los problemas 	<ul style="list-style-type: none"> - Se suspendió la ordenanza - Se declaró las colonias de hotelitos como patrimonio urbano dentro del Plan Especial para la Conservación de Madrid 	<ul style="list-style-type: none"> - Ensanchamiento de la base social del movimiento ciudadano en general: La clase media se movilizó de manera efectiva - La conservación de las colonias de hotelitos hizo visible la posibilidad de la autogestión urbana, un modo alternativo para los vecinos.

Fuente: La formación de un movimiento social urbano: el movimiento ciudadano de Madrid hacia el final de la era franquista. La sociología Urbana. Manuel Castells.

Un primer rasgo común de los casos expuestos es que todos ayudaron a que los residentes de los barrios sintieran como propios los problemas y ayudaron a que los residentes se reunieran a través de las asociaciones de vecinos para plantear sus intereses y prioridades. Por tanto se crearon valores a partir de la actividad asociativa como la cooperación, la

solidaridad y la confianza, se creó un sentimiento de identidad cívica. Por ejemplo la sede social de Orcasitas servía entre otras cosas para hacer amistades, conversar con los vecinos, solamente ese ejercicio es fundamental para acumular capital social porque se crean nuevas relaciones cara a cara construyendo lazos de confianza entre los vecinos. Por ejemplo, en Lavapiés, la estrategia de crear alianzas entre las asociaciones culturales para defender los monumentos históricos, promovió la cooperación y el comportamiento colectivo que son elementos fundamentales para la participación ciudadana.

La participación informal en todos los casos expuestos llevó a grandes transformaciones urbanas, pero también llevó a que una vez electos los primeros gobiernos locales democráticos, se abriera muy lentamente la puerta a la posibilidad de participación del ciudadano en construir y pensar su ciudad. Por ejemplo la presión de la asociación de La Corrala por la democracia participativa llevó a que en 1980 se crearan consejos de barrio en el centro de Madrid donde había algún espacio para la participación. Por tanto, si bien es cierto que con el final de la dictadura, la participación informal continuó predominando sobre la participación formal en la ciudad de Madrid, las reivindicaciones del movimiento relativas a la institucionalización de la participación en urbanismo en la época pre-democrática es un antecedente importante para el estudio de la participación ciudadana formal en la época democrática.

Por ejemplo “La COPLACO bajo presión de los barrios introdujo en 1977 un procedimiento conocido por el nombre de Plan de Acción Inmediata PAI. Cada PAI era preparado y redactado por un comité en el que podían estar representados los grupos de interés y las organizaciones populares de la zona, de modo que los partidos políticos las asociaciones de vecinos y los sindicatos obreros, junto con los planificadores y los funcionarios del gobierno, debatieran el proceso de planificación y pudieran influir en él” (Castells, 2001: 227). En estos planes de acción, que definían parte de la actividad de planificación urbana de la ciudad, se abría la posibilidad a que participaran los ciudadanos. Posteriormente evaluaremos la efectividad de este mecanismo, pero por ahora interesa saber que el movimiento urbano logró cambios normativos respecto a la tarea de planificar la ciudad.

Esos cambios hacia la planificación urbana participativa se empezaron a alcanzar cuando los partidos de izquierda ganaron las primeras elecciones democráticas, ya que la causa del movimiento ciudadano logró un amplio apoyo de los partidos de izquierdas. No obstante el movimiento urbano y las asociaciones de vecinos siempre quisieron mantenerse al margen de los partidos políticos. Como menciona Castells (2001) “el movimiento ciudadano rechazaba formalmente toda clase de ayuda que supusiera algún tipo de dependencia de las organizaciones de los partidos” (p. 248). Otra cosa distinta era que en las acciones del movimiento urbano fue fundamental la participación de los militantes políticos “la mayoría de las iniciativas para organizar la protesta y establecer asociaciones de vecinos fueron obra de militantes políticos, que trataban de obtener apoyo de la base popular en su lucha democrática contra el franquismo” (Castells, 2001: 247).

El apoyo de los partidos de izquierda a la causa del movimiento urbano era necesario para que estos partidos alcanzaran el apoyo popular de base. El movimiento urbano logró una legitimidad amplia, diferentes sectores coincidían con las demandas del movimiento, por tanto, era una estrategia obvia y lógica que los partidos de izquierda apoyaran al movimiento para ganar adeptos, votantes y poder pensar en ganar las primeras elecciones municipales. La pregunta es: ¿el apoyo a las iniciativas del movimiento urbano era solo una estrategia para ganar las primeras elecciones democráticas u obedeció a un compromiso real de los partidos de izquierda para hacer realidad esas transformaciones urbanas que demandaba el movimiento?

Una primera parte de la respuesta a ese interrogante tiene que ver con el hecho de que la mayor virtud del movimiento urbano fue haber alcanzado muchas de las demandas urbanas que reclamaban durante la vigencia del régimen dictatorial, por tanto, las demandas no dependían de que los partidos de izquierda las hicieran realidad una vez se diera el cambio de régimen político. “las victorias más espectaculares alcanzadas por el movimiento habían sido conseguidas en principio, y algunas de ellas puestas en práctica, durante la administración franquista, así como en el gobierno de transición de UCD de 1978. El Plan de remodelación de los barrios de chabolas se obtuvo en 1975-1977 en algunas áreas locales. La política de preservación de áreas históricas se consiguió en 1977 del Ministerio de Cultura más conservador de todos los gobiernos de UCD, y el Plan Especial de

Conservación lo aprobó en 1978 un alcalde de derechas del mismo partido” (Castells, 2001: 233).

Esa fue una virtud del movimiento, sacar ventaja del desgaste institucional y la incapacidad del régimen de continuar reprimiendo los intereses del ciudadano, para lograr cambios sin que se reconociera incluso el derecho a la libre asociación. No obstante “la elección en Madrid de un Ayuntamiento de izquierda en abril de 1979 facilitó la aplicación de muchas medidas propuestas por el Movimiento Ciudadano y, por lo tanto, contribuyó a transformar la ciudad” (Castells, 2001: 233).

Por ejemplo, como ya se mencionó anteriormente, cuando el PCE y el PSOE tomaron el control del urbanismo municipal en 1979, lograron un programa urbano diferente en La Vaguada. Se construyó finalmente el centro comercial, pero el consorcio francés, encargado de su construcción, pagó a la ciudad una suma para construir un parque público y un centro cultural y social en la otra mitad de la vaguada que era lo que demandaban los ciudadanos (Castells, 2001). Esto solo fue posible porque se convirtió en política oficial del gobierno entrante.

Las grandes transformaciones urbanas del movimiento se alcanzaron, como se mencionó anteriormente, gracias a la amplia legitimidad del movimiento, pero también, por la estrategia de relacionarse con actores por fuera del movimiento. De acuerdo al estudio de Castells (2001) “han intervenido tres operadores importantes: los medios de comunicación, los operadores y, sobre todo, los partidos políticos de izquierda. Gracias a los medios de comunicación, el movimiento pudo conectar con diferentes sectores de la opinión pública, superando así su base local. los profesionales hicieron posible la redefinición de formas alternativas de desarrollo urbano al socavar la lógica tecnocrática que sostenía el crecimiento metropolitano explotador y aportar una legitimación al proyecto de una nueva ciudad, tal y como se expresaba en las reivindicaciones y los deseos de los barrios. Los partidos políticos de izquierda proporcionaron la fuerza y militancia necesarias para abordar la principal cuestión de una estructura urbana basada en la política de un Estado autoritario” (p. 253).

Finalmente el ocaso o el enfriamiento del movimiento en la ciudad llegó como resultado de una fuerte tensión en las relaciones del movimiento y los partidos de izquierda entre 1979 y 1980 “Muchas asociaciones de vecinos, privadas de la conexión histórica entre la política y la vida local, desaparecieron. Otras quedaron circunscritas a sus barrios, convirtiéndose en organizaciones locales reivindicativas, redes locales socializadoras, o ambas cosas a la vez. Cuando la tensión cobró demasiada intensidad, cuando vino a prevalecer la política, el movimiento resistió, y acabó por derrumbarse, no porque fuera apolítico, sino porque era la expresión de una nueva política que ponía las cuestiones de la vida cotidiana en relación con los procesos de poder sin someterse a las reglas del sistema político institucionalizado” (Castells, 2001: 250-251).

2.7.4. La época democrática: La relación entre tejido asociativo y participación ciudadana en políticas de urbanismo

El movimiento ciudadano logró cambios reales en la política urbana de la ciudad, aparte de las reivindicaciones de transformación urbana, el movimiento pretendía democratizar la planeación urbana en la ciudad. “Al establecerse la democracia política (1977-1979), el Movimiento Ciudadano formuló una reivindicación nueva y más audaz: la participación de la base popular en las instituciones electas del gobierno local, en los organismos de planificación y en los programas públicos de desarrollo urbano mediante la representación *ad hoc* de las asociaciones de vecinos” (Castells, 2001: 181).

Como mencionamos anteriormente en el apartado del sistema de planeación en Madrid, el periodo entre 1978 y 1979 fue relevante para la actividad de planeación en la ciudad porque por primera vez se planteó un enfoque de planeación diferente, más horizontal, colaborativo, y que articuló el clamor del movimiento urbano de Madrid, un urbanismo que se construyera con la participación de las comunidades y que buscara mejores niveles de calidad de vida. Un ejemplo de esta afirmación fue la colaboración -aunque en principio con cierta timidez- del movimiento vecinal con la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid. “Con la intención de ofrecer efectivamente, propuestas imaginativas e inonvadoras, y de conseguir así la necesaria colaboración ciudadana, se concibió y se puso en marcha desde la Comisión, el programa de planeamiento de 1978. Tras unos primeros momentos de recelo, el movimiento

ciudadano decidió colaborar con la Comisión y se pudo poner en marcha el más amplio proceso de participación pública en materias urbanísticas organizado jamás en España” (de Terán y Madariaga, 1999: 112).

Este programa de planeamiento de 1978 junto con instrumentos como los PAI (Planes de Acción Estratégica), gozó del apoyo de los partidos políticos electos en ese momento, y como mencionamos anteriormente, fue acogido por los partidos de izquierdas como bandera de campaña de cara a las elecciones de 1979, sin embargo, la implementación real del nuevo enfoque urbanístico propuesto por la COPLACO no se llevó a cabo porque los partidos de izquierda electos en 1979 rompieron con la colaboración y apoyo dado hasta ese momento a ese nuevo enfoque.

El nuevo enfoque propuesto por COPLACO intentó romper con modelos autoritarios y unilaterales que caracterizaron la planeación dictatorial franquista, pero fue abortado. “Aunque la evolución de la situación política impidió realizar ese programa (que no había sido concebido ni lanzado por la izquierda luego triunfante), esa operación tiene una importancia histórica evidente, como antecedente de una nueva forma de entender el planeamiento, que tendría repercusiones en mucho de lo que después ocurrió, no solo en Madrid, y serviría de punto de referencia a otras experiencias como, inicialmente, la de Barcelona, cuyo primer alcalde democrático estuvo directamente interesado en ella (antes del enfoque morfologista que se impondría luego)” (de Terán y Madariaga, 1999: 113).

La crisis del movimiento coincidió con el restablecimiento de los gobiernos democráticos locales, y el deseo del movimiento de articularse en las instituciones de planificación urbana de la ciudad y de consolidar un enfoque participativo en las políticas de urbanismo, no tuvo el resultado esperado. El movimiento perdió su fuerza en el momento que alcanzó una de sus reivindicaciones más ambiciosas, la de un cambio de régimen político para la ciudad.

Varios de los líderes del movimiento vecinal se insertaron en las nuevas instituciones y cargos democráticos. Las personas que ocupaban los cargos “tenían que rellenar de contenido el puesto de concejal que hasta entonces no lo tenían, cuando llegan estos concejales, estos nuevos funcionarios se sienten imbuidos, el poder del pueblo no, aquí

somos nosotros los que tenemos no solo que decidir, sino hacer, la fiesta la tenemos que organizar nosotros, no los vecinos, todo eso iba en perjuicio de la participación”⁵⁸.

“En entrevistas realizadas a distintos dirigentes vecinales de este periodo se evidencia esta percepción de que los partidos políticos recientemente legalizados consideraban que la participación del movimiento vecinal durante el periodo pre-democrático tenía un componente instrumental asociado a una estructura de oportunidades políticas cerradas que impedían el pluralismo político y el derecho de la ciudadanía a organizarse en partidos políticos. Por lo que una vez reconocido el derecho de asociación política, y celebradas las primeras elecciones democráticas, los partidos políticos abandonaron el movimiento al considerar que ya existía un marco legítimo donde podían ser representados los intereses de los ciudadanos” (Bonet & Martí, 2012: 17).

De acuerdo a Castells (2001) “cuando, en abril de 1979, accedió al Ayuntamiento de Madrid una coalición de socialistas y comunistas, se puso de manifiesto la crisis entre los partidos y el movimiento. El esquema de participación ciudadana que habían pedido las asociaciones de vecinos y aceptado los programas electorales se transformó en juntas de distrito descentralizadas, formadas por representantes de los tres partidos políticos elegidos para el ayuntamiento, junto con los comités consultivos de distrito, en los que estarían presentes las asociaciones de vecinos, así como clubes deportivos, centros culturales y otras fuerzas cívicas” (p. 250).

Posteriormente ya para la década de los años 80’s, las federaciones de vecinos, en el momento del cambio de régimen político, intentaban garantizar la participación de las asociaciones en los asuntos de la ciudad. “La Confederación de Asociaciones de Vecinos de España (CAVE) anunciaba el 22 de enero de 1988 en Valencia su intención de llevar a los tribunales a aquellos Ayuntamientos que pusieran trabas a la participación ciudadana. La CAVE constituida en 1988 contaba con medio millón de afiliados y 79 federaciones adscritas. En aquel año celebraba el 20 aniversario del surgimiento del movimiento vecinal” (El País 22/01/1989).

⁵⁸ Comentarios de Antonio Murillo. Ex Presidente de la Asociación de Vecinos La Unidad de Arganzuela. Entrevista realizada el día Lunes 5 de Mayo de 2014.

El movimiento urbano de Madrid había dejado como legado, un tejido social dinámico, sensible a los asuntos de su ciudad, un activo muy importante para la participación en las políticas de urbanismo. Las expresiones de los vecinos para involucrarse en los acontecimientos de la ciudad continuaron a pesar de la extinción del movimiento. “La Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM) presentó al Ayuntamiento una propuesta dirigida a crear, con vistas a 1991 – en que Madrid sería la capital cultural de Europa-, un amplio movimiento cultural en toda la región basado en la participación de los propios vecinos” (El País 23/10/1989).

Los vecinos querían desempeñar un papel activo y protagonista en los asuntos de la ciudad. De acuerdo a José Molina, portavoz de la FRAVM lo que “queríamos es que fueran los ciudadanos quienes protagonizaran las actividades culturales y que dejaran su papel habitual de espectadores pasivos. Creemos que, si se quiere que Madrid sea una ciudad viva culturalmente hablando, hay que apoyar las actividades de los barrios. Los vecinos que fueran expertos en alguna actividad podrían ofrecerse como monitores” (El País 23/10/1989). Diez años después de que el movimiento urbano alcanzara grandes transformaciones en la ciudad, en la década del los 70’s, todavía el ciudadano mantenía vivo su interés por la ciudad.

Otros ejemplos demuestran la proactividad de los residentes de Madrid en los asuntos urbanos en la década de los 80s. La asociación de vecinos de San Blas, por ejemplo, estaba preocupada en 1989 porque “el proyecto de la Ciudad Olímpica de Canillejas no parecía que fuera a contribuir mucho a arreglar la desproporción entre el número de vecinos y las instalaciones deportivas de la zona” (El País 24/10/1989). Los vecinos de Orcasitas, por otra parte, estaban preocupados en el año 89 por el deterioro de las viviendas públicas, y a través de la asociación de vecinos, La Cornisa de Orcasitas “exigieron al instituto de la vivienda que dispusiera los fondos necesarios para reparar las graves deficiencias”. Los vecinos de Vicálvaro, en cambio, estaban aburridos del aislamiento del barrio y por ello la Asociación de Vecinos de Vicálvaro envió 15.000 firmas a la administración para que “se construyera un tramo de metro que enlazara Moratalaz con Vicálvaro y éste con Canillejas o San Blas” (El País 20/10/1989).

A través del anuncio de prensa que se aprecia en la figura 8, las asociaciones de vecinos transmitieron un mensaje de solidaridad con las minorías de inmigrantes y propusieron la cooperación entre diferentes autoridades para solucionar el problema. Esta iniciativa es un ejemplo del grado de actividad y de organización de las asociaciones para proponer soluciones colectivas a problemas urbanos específicos.

[illegible]

Simultáneamente, en la década de los 80's se presentó también un lento proceso de institucionalización de la participación ciudadana “las principales ciudades españolas iniciaron el proceso con la aprobación de Reglamentos de Participación Ciudadana que regulaban la creación y organización de los consejos sectoriales y los mecanismos de participación del ámbito municipal e inframunicipal. Barcelona se dotará así de las

primeras normas reguladoras de la participación ciudadana en 1986, mientras Madrid retardará su aprobación hasta 1992 (Bonet & Martí, 2012:17). Por tanto, en la segunda legislatura de los Ayuntamientos democráticos entre 1983 y 1987, las asociaciones de vecinos no vieron prontitud alguna por parte de los partidos de izquierdas hacia una institucionalización efectiva que garantizara la participación ciudadana, como mencionamos, hubo un agotamiento del movimiento y una destrucción paulatina de ese tejido asociativo dinámico de la década de los 70's.

Sobre el adelgazamiento del tejido asociativo en la ciudad y la extinción de muchas asociaciones de vecinos que alcanzaron objetivos concretos en los años 70's, Antonio Murillo ex presidente de la Asociación de Vecinos la Unidad de Arganzuela -que actualmente ya no existe en el distrito- considera que “hoy estamos en un punto bajo para el asociacionismo en Madrid, han desaparecido las asociaciones que había, por cansancio, cuesta mucho mantener la continuidad de movimientos que de por sí es difícil definirlos como continuos porque como son movimientos ligados a un conflicto concreto, el mantenerlos en el tiempo es complejo. Hasta que vuelva a surgir otro problema concreto vuelve a generarse otra dinámica”⁵⁹.

En ese contexto, el predominio de los medios informales de participación, como la movilización urbana, no solo caracterizó a la década de los 70's, se extendió una vez restablecida la democracia, como se mencionaba, el activismo de las asociaciones continuó a partir de 1980, pero se trataba de acciones mayoritariamente de protesta y continuó la estrategia de la presión por medios informales como la manifestación.

Posteriormente, de acuerdo al estudio de Walliser (2003) en los años 90s “en Madrid se observa que la mayoría de los distritos de la ciudad no muestran una actividad participativa muy alta, y la que existía se centraba fundamentalmente en los mecanismos informales” (p. 262). Un factor que puede explicar la predominancia de la participación informal en el contexto de democracia fue lo que Rodríguez Villasante denominó “la burocratización de la iniciativa ciudadana” (Bonet & Martí, 2012: 18). “Esta percepción es compartida por entidades vecinales entrevistadas que critican la tendencia a la burocratización de la

⁵⁹ Comentarios de Antonio Murillo. Ex Presidente de la Asociación de Vecinos La Unidad de Arganzuela. Entrevista realizada el día Lunes 5 de Mayo de 2014.

participación ciudadana y su progresiva desvirtuación en una amalgama de consejos y reglamentos que dificultan la introducción de componentes deliberativos y la implicación ciudadana” (Bonet & Martí, 2012: 18).

En la ciudad se pueden identificar ciertos bloques de distritos donde la participación es media alta y otros donde es prácticamente nula. “Aquellos distritos que no presentan apenas actividad participativa (Retiro, Salamanca, Chamartín, Moncloa – Aravaca, Fuencarral – El prado), y por otro, aquellos distritos donde la actividad participativa general es alta, pero el uso de los mecanismos es baja dada su baja eficiencia (Carabanchel, Usera, Puente de Vallecas, Moratalaz, Ciudad Lineal Vicalvaro y San Blas.) (Walliser, 2003: 265).

De acuerdo al estudio de Walliser (2003), lo que se puede observar en Madrid es que los mecanismos informales de participación se utilizaron como recursos sustitutivos a los formales, no era un recurso complementario. “En Madrid el recurso a las movilizaciones es utilizado sobre todo por los distritos de la corona sur, que son en los que predominan un tejido asociativo productor de bienes de carácter público, concretamente de consumo colectivo” (Walliser, 2003: 266).

El tipo de tejido asociativo que se forma en los distritos, o más bien, la naturaleza de las asociaciones a las que pertenecen los ciudadanos en los barrios es importante para la participación ciudadana, porque las organizaciones de preocupaciones colectivas – como lo hemos mencionado anteriormente - generan valores distintos entre sus asociados, como por ejemplo, el colectivismo, el sentido de identidad y sobre todo, la lucha por un objetivo que trae un beneficio a un gran número de ciudadanos, todos estos valores son insumos positivos para que estos ciudadanos decidan participar en causas o políticas que tienen impacto para un gran número de ciudadanos, como lo son las políticas de urbanismo.

Otro de los elementos importantes para la participación ciudadana en políticas de urbanismo en la ciudad, son las relaciones entre los actores. El tipo de relaciones, entre otros determinantes, está influenciado por el nivel de conflicto en la ciudad y por cómo los ciudadanos administran ese conflicto. Antes de la instauración de los gobiernos democráticos en la ciudad, la participación se canalizó a través de la movilización social,

las relaciones entre ciudadanos y Estado eran tensas, las movilizaciones se organizaban para intentar poner en jaque al Estado autoritario.

Una vez superada la etapa autoritaria y mientras se consolidaba el proceso de instauración de gobiernos locales democráticos a finales de los 70's las relaciones no mejoraron ostensiblemente. "Ya en los 90s, en general, las relaciones entre tejido asociativo y Juntas Municipales de distrito era mala, si bien en un número muy significativo de distritos esa relación no es ni buena ni mala, simplemente es de muy baja intensidad por el desinterés generalizado de la población y las instituciones. Es el caso de distritos como Retiro o Salamanca" (Walliser, 2003: 275).

Esta situación de tensión en las relaciones con las instituciones locales parece ser un determinante positivo para aumentar la participación ciudadana en Madrid, es decir, que por lo menos a finales del siglo XX, incluso después de superado el Estado autoritario, la tensión y el objetivo de poner en jaque al gobierno local continuaron. "En el municipio de Madrid las relaciones entre las Juntas Municipales y el tejido asociativo es para un número significativo de distritos de confrontación mientras que para otros es de perfil bajo, es decir, prácticamente nulas. Coincide que en los distritos donde las relaciones son más delicadas es en los que se muestra mayor actividad participativa tanto formal como informal" (Walliser, 2003: 279).

Una de las causas principales de esas malas relaciones es el desinterés generalizado en los gobiernos de turno por la participación ciudadana real y efectiva. Los ciudadanos han tenido que optar por luchar por sus propios medios contra las decisiones unilaterales de las instituciones en asuntos de urbanismo. En 2008, por ejemplo, un grupo de vecinos crearon la Asociación Urbe para defenderse del urbanismo devorador que según la asociación estaba destruyendo la zona de Arturo Soria. De acuerdo a la denuncia "en los solares donde antes habían casas bajas habían construido bloques de edificios. Algunos de los vecinos que llevaban toda la vida en el barrio han visto como sus casas han quedado encajonadas entre dos grandes inmuebles" (El País 22/04/2008).

En el resultado de la inspección realizada por el defensor del pueblo a varias construcciones denunciadas en ese sector de Arturo Soria, se llegaba a la conclusión que "al ocupar el

edificio el 100 % de la parcela no existía ninguna zona verde como prescriben las normas urbanísticas” (El País 22/04/2008). Respecto a otros inmuebles denunciados por los vecinos el defensor del pueblo concluyó que “una vez más ha de calificarse de pasividad la mostrada por el Ayuntamiento, no solo en la tramitación de las denuncias ciudadanas, sino en el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística” (El País 22/04/2008). La asociación vecinal instauró denuncias similares ante el gobierno de la época de Ruiz-Gallardón, pero tuvo que ser el defensor del pueblo el que sirviera de protector de los intereses de los vecinos. El defensor le solicitó al gobierno de Gallardón que “entregara toda la documentación necesaria a la asociación de vecinos, con el fin de que estos pudieran comprobar si las obras que denunciaban cumplían la normativa urbanística y si se habían realizado las inspecciones” (El País 22/04/2008).

Este tipo de conflictos, entre los ciudadanos y el Ayuntamiento, demuestran que el derecho a que los ciudadanos pudieran influir en las decisiones relacionadas con la planeación urbana, como por ejemplo, la calificación del suelo urbano, o en las decisiones de otorgamiento de licencias era limitado. Los vecinos debían organizarse no para colaborar en la planeación urbana sino para defenderse del incumplimiento de la normativa urbanística por parte del Ayuntamiento. Los pocos mecanismos de participación de los ciudadanos en las políticas de urbanismo, no eran concebidos por el Ayuntamiento, como una herramienta para, por ejemplo, prevenir violaciones flagrantes a las normas urbanísticas como lo ocurrido en el barrio de Arturo Soria.

2.8. Tendencia actual hacia la participación local en Madrid

Ocurre en la actualidad, que como ya lo veremos en el caso de Madrid Río, la participación se concibe por el gobierno del PP como un estorbo, este desinterés por la participación en el gobierno del PP entre el 2011 y el 2015, se extiende a otras áreas de gobierno no solo al área de Urbanismo y Vivienda que lideró el proceso de participación del proyecto Madrid Río.

Al preguntarle al señor José Fernández, Director del Área de Participación y Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid en el año 2013, sobre el nivel en el que se encontraba la participación ciudadana en la ciudad, afirmó que “la primera participación del ciudadano es

cuando vota cada cuatro años y elige su representante, es la máxima expresión de la democracia y por tanto es la primera participación que tiene”⁶⁰. El concepto de participación ciudadana que adoptó esta área de gobierno es un concepto poco ambicioso, o más bien, es un concepto que no va más allá de garantizar el derecho al voto que tiene todo ciudadano dentro de un régimen democrático.

El desinterés de ese periodo de 2011 al 2015 por la participación real y efectiva se puede demostrar porque para el gobierno liderado por Ana Botella, consultar al ciudadano es suficiente para hablar de participación real y efectiva. “El Ayuntamiento de Madrid tiene varios cauces por los cuales se puede participar, ya sea a través de esa participación individual en el sentido de que a través de las consultas ciudadanas que se han hecho en los diferentes distritos de la ciudad los ciudadanos puede opinar sobre su barrio, sobre su distrito, sobre tus equipamientos ya sean culturales, deportivos, educativos. Ya hemos hecho de los 21 distritos 18 consultas”⁶¹.

Lo que ha caracterizado a las consultas realizadas por el Ayuntamiento es la escasa participación de los vecinos, por tanto, es una herramienta débil para tener una idea clara de los problemas urbanos de los barrios. La verdadera utilidad de esa herramienta se alcanzaría si las demandas recogidas mediante encuestas se incluyeran en la actividad de planificación de la ciudad, pero la política del Ayuntamiento entre 2011 y 2015 era la de mantener cerrada la puerta a la participación efectiva. La tabla 5 sintetiza el porcentaje de vecinos que participaron en las consultas realizadas en los distritos de la ciudad.

⁶⁰ Comentarios de José Fernández. Director General del Área de Participación y Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid. Entrevista realizada el día 3 de Diciembre de 2013

⁶¹ Ibid.

Tabla 5. Consultas ciudadanas en Madrid año 2013

Distrito	Total Participantes		% papel	% online
Latina	3.410	1,5 %	-	-
Arganzuela	3.120	2,35 %	77,70 %	22,60 %
Barajas	2.358	6,28 %	89,99 %	10,01 %
Carabanchel	3.093	1,39 %	87,49 %	12,51 %
Tetúan	2.978	2,15 %	91,86 %	8,14 %
San Blas	2.869	2,16 %	80,90 %	19,10 %
Chamartín	3.839	3,04 %	87,52 %	12,48 %
Moncloa-Aravaca	3.165	3,17 %	85,09 %	14,91 %
Fuencarral	6.152	3,15 %	85,37 %	16,62 %
Centro	882	0,65 %	-	-
Chamberí	1.069	0,70 %	-	-
Salamanca	1.120	0,75 %	-	-
Retiro	2.034	1,62 %	-	-
Moratalaz	2.616	2,47 %	-	-
Vicálvaro	1.956	2,88 %	-	-
P. De Vallecas	2.600	1,25 %	88,27 %	11,73 %
V. De Vallecas	2.133	3,56 %	93,77 %	6,23 %

Fuente: Área de Gobierno. Familia, servicios sociales y participación ciudadana. Participación Individual

La consulta al ciudadano debe ser el primer paso para complementar la visión del problema que tiene la administración, pero es tan solo el primer escalón del proceso de alcanzar la participación efectiva, donde el ciudadano ya sea individualmente o a través de asociaciones co – decida con la administración pública. Por tanto, el desinterés por parte del gobierno actual y de gobiernos anteriores se mantiene, no hay una radiografía muy distinta a la que se tenía en los años 70's, 80's o 90's. La radiografía puede ser distinta en la evolución del tejido asociativo y en el desarrollo de las demandas de los ciudadanos, pero las instituciones mantienen una postura hostil hacia la participación ciudadana.

De acuerdo a Walliser (2003) “la estrategia del Ayuntamiento de Madrid que es quien ejerce el control político sobre las Juntas Municipales, ha otorgado tradicionalmente muy poco peso a la participación ciudadana, en primer lugar por motivos ideológicos; no se cree en la participación ciudadana; y en segundo lugar, por motivos políticos, lo que representa la idea de participación ciudadana en Madrid son las Asociaciones de Vecinos, y estas en su mayoría están vinculadas a la federación regional (FRAVM) y a la confederación nacional CAVE, muy próximas a Izquierda Unida IU y a PSOE respectivamente” (p. 275).

Si bien es verdad, que desde el inicio, los partidos políticos de izquierdas se alinearon con el movimiento urbano en la ciudad en los 70’s- porque por su puesto el movimiento urbano recibió gran acogida de la oposición política al régimen dictatorial – no se puede afirmar, en el caso de la ciudad de Madrid, que en los periodos de gobierno de partidos de izquierda haya existido una política abierta de impulso a la participación ciudadana efectiva, esto no ha ocurrido y tampoco ha ocurrido cuando han llegado al poder los partidos de derechas.

Otra característica de la relación entre tejido asociativo y participación ciudadana en Madrid, tiene que ver con el peso que tiene el nivel de renta de los ciudadanos de un distrito con la participación ciudadana, “en Madrid la participación ciudadana es inexistente en los distritos de rentas altas. En Madrid los distritos se sitúan mayoritariamente en el segmento de clase media-media (33 %), seguido del de media – alta (28 %) y alta (25 %)” (Walliser, 2003: 283).

Respecto al nivel de renta, entre los años 70’s y 80’s el grado de movilización también estaba determinado por este factor, de acuerdo al estudio de Castells (2001) “existe una clara relación positiva entre la importancia de los trabajadores manuales y la frecuencia de las asociaciones de vecinos. Había también una relación positiva con la intensidad de la militancia del vecindario: cuanto más fuerte y activa era la asociación, con mayor frecuencia aparecía en un barrio de clase obrera. Por lo tanto, no hay duda de que los barrios de clase trabajadora eran los más organizados y los más militantes en cuestiones urbanas” (p. 236).

La renta es una variable importante para la participación ciudadana en políticas de urbanismo, primero, porque dependiendo de los niveles de renta las demandas de los

ciudadanos se pueden transformar, por ejemplo una alta capacidad adquisitiva hace que las clases altas renuncien a demandar mejores espacios públicos para sus hijos, porque pueden acceder a espacios de carácter privado para suplir esa carencia. Pero por el contrario, un ciudadano de renta media baja podría activarse más fácilmente en una acción colectiva o en un espacio institucional de participación para demandar mejores espacios públicos para sus hijos, porque no tiene la alternativa de aprovecharse de los espacios privados.

La renta, por tanto, marca diferencia en las características del tejido asociativo que se forma en la ciudad o en su naturaleza. Los ciudadanos de renta alta pueden ser más proclives a asociarse en asociaciones destinadas a la generación de bienes privados como por ejemplo en clubes o asociaciones de profesionales y no en asociaciones que generan bienes públicos o colectivos. Esta tendencia hace que entre estas personas de renta alta se formen valores distintos a los que se forman entre las personas que hacen parte de asociaciones con intereses públicos o colectivos en donde se pueden incubar más fácilmente valores como el colectivismo y la cooperación, que son activos importantes para la participación ciudadana.

El tipo de capital social que se forma en las asociaciones que generan bienes privados puede tener un impacto menos positivo para la participación ciudadana que el tipo de capital social que se crea en las asociaciones con intereses públicos o colectivos, esto por los siguientes motivos:

- Factores como la confianza y la cooperación que son importantes para tomar la decisión de participar en un eventual proceso participativo se crean de manera más sólida o profunda en las asociaciones con fines públicos. Como lo menciona Boix y Posner (2000) “mediante la participación en asociaciones productoras de bienes públicos, se amplía la reputación de cada individuo y arraigan las normas de reciprocidad que generan repetidas experiencias de cooperación. Aunque los grupos productores de bienes privados suponen un proceso de coordinación (es decir, la unión de individuos de un grupo para realizar una actividad colectiva), de hecho no necesitan la cooperación, que incluye acciones coordinadas que se dan en contextos en los que hay grandes incentivos para no cooperar” (p. 167 – 168).
- Por otra parte la participación en asociaciones productoras de bienes públicos puede generar una sensibilidad especial o interés de los participantes hacia asuntos públicos

configurando lo se ha definido como una comunidad cívica. “La comunidad cívica es aquella comunidad caracterizada por ciudadanos virtuosos que participan activamente en los asuntos públicos, bajo condiciones de igualdad política y a la búsqueda, en muchos casos, del interés colectivo (Boix & Posner, 2000: 162).

Respecto a la relación entre el nivel de renta y las tendencias asociativas de los ciudadanos, si bien no se puede generalizar y afirmar que las personas de renta alta no se asocian en organizaciones que generan bienes públicos, el estatus económico puede tener un impacto significativo en el objetivo último de asociarse, en el ¿para qué me asocio?, los objetivos para asociarse pueden variar por la capacidad económica que se tiene.

En Madrid entonces los distritos que muestran mayor proclividad a la participación ciudadana son los distritos de renta media – media o media – baja, tal es el caso de los distritos “Latina, Puente de Vallecas, Hortaleza, Villaverde y Usera con excepción del distrito Centro que tiene nivel de renta Media – alta” (Walliser, 2003: 286). Las reivindicaciones de los barrios obreros de la ciudad donde habitan los ciudadanos con menores recursos giraban en torno en los 70s a obtener condiciones más dignas de vida, lo que no ocurría en los distritos más adinerados, ese legado de los 70’s de la lucha de los más pobres por mejores infraestructuras y condiciones de vida se extendió por lo menos hacia finales del siglo XX e incluso a la actualidad.

Dar a conocer los antecedentes anteriores es relevante para la investigación, primero porque hemos planteado el uso de una metodología de investigación histórica, quiere decir, que el estudio de la evolución de la construcción de un tipo de capital social en la ciudad de Madrid es relevante para entender los patrones asociativos que presentaron los ciudadanos en el marco ahora del proyecto Madrid Río, y por otra parte, conocer los lineamientos de políticas del Ayuntamiento de Madrid respecto a la participación en urbanismo, permite conocer en que punto de partida y en que contexto inició la planeación del proyecto Madrid Río que se presenta a continuación.

2.9. Proyecto urbanístico Madrid Río

Tal vez uno de los tipos de proyectos en materia de urbanismo en las ciudades más proclive a ser permeado por el interés de los ciudadanos y su participación, son los proyectos

enfocados a la creación y gestión de espacios públicos, como por ejemplo los parques y plazas de la ciudad. Primero, porque son espacios con los que tienen que convivir diariamente los vecinos, son espacios en donde las personas pueden destinar su tiempo para el esparcimiento y la socialización con otras personas y son espacios que impactan en la calidad de vida de los vecinos. También son espacios que pueden influir en la percepción de seguridad o inseguridad de un sector o barrio de la ciudad dependiendo de sus características.

En la encuesta de Calidad de Vida en la Ciudad y Satisfacción con los Servicios Públicos del 2012 publicada en febrero de 2013 por el Ayuntamiento de Madrid, se les preguntó a los ciudadanos sobre los equipamientos que más utilizan en la ciudad y el resultado fue que los espacios verdes se ubican en el primer lugar con un 86,5 %⁶². Esta es una muestra de la importancia que tienen proyectos como Madrid Río en este tipo de espacios para los madrileños y del lugar importante que ocupan los espacios verdes en la determinación de la calidad de vida de los ciudadanos en la ciudad.

2.9.1. Antecedentes del proyecto Madrid Río: El Pasillo Verde Ferroviario

La zona de impacto del proyecto Madrid Río coincide con la zona de impacto de proyectos urbanísticos que se ejecutaron con anterioridad en la ciudad de Madrid. Entre el año 1988 y 1997 se ejecutó el proyecto denominado Pasillo Verde Ferroviario de Madrid que tenía como objetivo principal “enterrar las vías férreas, reorganizar las estaciones, dismantelar las instalaciones industriales, y en su lugar diseñar un paseo a lo largo del antiguo trazado y ocupar el suelo liberado con equipamientos, viviendas y oficinas” (Del Río y Brandis, 1995: 114).

“La zona urbana afectada corresponde a una superficie de 163 hectáreas, que se encuentra situada al suroeste del casco antiguo, en terrenos del ensanche y aparece ocupada por cuatro estaciones (Príncipe Pio, Imperial, Peñuelas y Delicias) y el trazado ferroviario que las une, por grandes industrias, almacenes, y por espacios sin urbanizar” (Del Río y Brandis, 1995:114). Al igual que el proyecto Madrid Río, el proyecto del Pasillo Verde, está ubicado

⁶² Tomado de “Encuesta de Calidad de Vida en la Ciudad y Satisfacción con los Servicios Públicos 2012. Ayuntamiento de Madrid. Dponible en: http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/EncuestasCalidad/EncuestaMadrises/ficheros/2006a2012/ResumenResultados2012.pdf. Fecha de cinsulta: 10/10/2014.

casi en su totalidad en el distrito de Arganzuela. Las obras se iniciaron en 1990 y terminaron en 1997, el coste total del proyecto fue de 300.506.000 euros⁶³. La figura 9 muestra la ubicación del proyecto.

Figura 9. Proyecto Pasillo Verde Ferroviario



Fuente: Las grandes operaciones de transformación urbana. El pasillo verde ferroviario de Madrid.

La razón fundamental para la intervención fue la búsqueda del cambio del uso del suelo en la zona, las extensas instalaciones industriales que se erigieron alrededor de los antiguos corredores ferroviarios y a sus estaciones quedaron obsoletas y se requería adecuar este espacio a las nuevas demandas ciudadanas y al desarrollo natural de las ciudades. En ese momento del desarrollo urbano de la ciudad, una preocupación central de la administración y de la ciudadanía era garantizar las instalaciones y espacios públicos necesarios que demandaba una ciudad en constante crecimiento poblacional.

En Madrid, la zona donde se iba a ejecutar el proyecto se había convertido en un lugar invivible para los vecinos, todo el ruido proveniente del transporte de mercancías por el ferrocarril, que se hacía en las horas de la noche y la madrugada y además el ruido incesable de la estación de contenedores en Peñuelas y otras estaciones industriales como la de Imperial, afectaba la calidad de vida de los vecinos. Hubo diferentes factores que se juntaron y que llevaron al Ayuntamiento a proponer una solución al problema. “A principios de la segunda legislatura de Tierno Galván empieza a plantearse un cambio al

⁶³ Tomado de “Pasillo Verde Ferroviario”. Disponible en: <http://www.publicspace.org/es/obras/w012-pasillo-verde-ferroviario>. Fecha de consulta: 10/2/2014

Plan General, hay dos cosas que coinciden, una era la necesidad de conseguir suelo para vivienda protegida y eso mezclado con la necesidad de eliminar las antiguas estaciones ferroviarias - porque el Ayuntamiento coincidió también en que era un peligro para los vecinos – lleva a que al final lo que se plantea es un consorcio para pilotear todo el proyecto del Pasillo Verde”⁶⁴.

Los vecinos de la zona que iba a ser afectada reclamaban mayores zonas verdes para su esparcimiento y el de sus hijos. “Un elemento importante reclamado por los vecinos, en un distrito donde las zonas ajardinadas y lugares de paseo son muy escasas, era el enterramiento de la vía férrea, entre las plazas de Francisco Morano y la glorieta de Santa María de la Cabeza, y su conversión en un bulvar con jardines, terracitas, juegos infantiles etc.” (El País 12/12/1988).

Para iniciar el proyecto del Pasillo Verde en Madrid, fue necesario hacer modificaciones al Plan General de Ordenación Urbana del año 1985, que no contemplaba la ejecución de un proyecto de esta magnitud y que estaba en contra de la desmantelación completa de las instalaciones industriales y ferroviarias disfuncionales. Las modificaciones propuestas por el Ayuntamiento de Madrid se referían “a un aumento espectacular del uso residencial, a la incorporación del suelo terciario, a la reducción de los usos dotacionales y ferroviarios y a la eliminación total de la industria, junto con la construcción de un bulvar arbolado una vez enterradas las vías” (Del Río y Brandis, 1995: 117).

El rol de las asociaciones en el proyecto

Los residentes y vecinos del sector reaccionaron con precaución frente a la modificación que se denominó el Plan Parcial. “Ante el temor de que el Pasillo Verde se convirtiera en una vía de tráfico, pidieron que se considere zona verde y, así mismo, criticaron el aumento de la densidad edificatoria y la disminución de los equipamientos en relación al plan vigente (El País, 12 y 19-XII 1988 y 24-I-1989)” (Del Río y Brandis, 1995: 117). Las prioridades de los vecinos afectados, en especial los residentes de Arganzuela giraban en torno a destinar los espacios liberados, a parques y espacios verdes que eran insuficientes en el distrito.

⁶⁴ Comentarios de Antonio Murillo. Ex Presidente de la Asociación de Vecinos La Unidad de Arganzuela. Entrevista realizada el día Lunes 5 de Mayo de 2014.

La asociación de vecinos La Unidad de Arganzuela lideró la oposición a la propuesta del Ayuntamiento y en específico al Plan Parcial del Pasillo Verde Ferroviario. De acuerdo a Antonio Murillo presidente de la asociación “El plan parcial aprobado inicialmente por el Ayuntamiento, prevé que lo que iba a ser un pasillo verde se utilizara realmente para construir una nueva vía de tráfico. La futura calle tenía un valor fundamental para revalorizar y dar acceso a las miles de viviendas que se querían construir a ambos lados de la actual vía férrea, en terrenos de propiedad de Renfe, con lo que esta compañía sacaría una buena rentabilidad a la operación global, según los argumentos de la asociación de vecinos” (El País 12/12/1988).

Por tanto, a lo que se oponían definitivamente los vecinos, era a renunciar a la construcción del bulevar arbolado prometido en el proyecto inicial. La asociación de vecinos se activó a partir de un punto específico del Plan del Ayuntamiento que amenazaba con descartar definitivamente el paseo arbolado que anhelaban los vecinos. Las acciones llevadas a cabo por la asociación fueron diversas. “El día 12 de diciembre de 1988, por ejemplo, los vecinos celebraron una asamblea en un colegio público de Peñuelas, el martes 13 de diciembre de 1988 se concentraron ante la sede de la junta municipal del distrito y el Domingo 18 del mismo año se convocó una concentración masiva en la plaza de peñuelas” (El País 12/12/1988). Finalmente las demandas de los ciudadanos fueron recogidas por el Ayuntamiento que se comprometió a cumplir con lo pactado inicialmente.

La negociación con el Ayuntamiento, liderada por la asociación de vecinos, y la movilización, liderada por los vecinos, obtuvieron unos resultados concretos y favorables a las reivindicaciones de los vecinos. “Ese logro es atribuible al movimiento ciudadano, el Ayuntamiento había planteado dar una salida de tráfico ágil hacia la zona de Príncipe Pío desde la zona de Santa María de la Cabeza, y ahí lo que conseguimos, es que lo que ellos se estaban planteando como una vía de tráfico en un tramo, la convertimos en zona verde que es este primer tramo que está cerrado y únicamente está abierto para bicicletas”⁶⁵.

Las demandas de los vecinos se lograron alcanzar, pero por supuesto generaron malestar en algunos concejales de la época. Si se podía lograr algún cambio en el proyecto era a raíz de

⁶⁵ Comentarios de Antonio Murillo. Ex Presidente de la Asociación de Vecinos La Unidad de Arganzuela. Entrevista realizada el día Lunes 5 de Mayo de 2014.

la presión de los vecinos, que escalaba el problema a la asociación y esta se encargaba de canalizarlo hacia el Ayuntamiento. No existía en las instituciones locales ningún espacio efectivo para que los vecinos influyeran en las decisiones del proyecto, por tanto, las reivindicaciones de los vecinos se alcanzaron por vías de la lucha y la protesta. “Ese gran proyecto con las cosas que les indicaron los vecinos, se mejoró sin lugar a dudas, se han creado zonas mucho más tranquilas, con menos tráfico, menos ruido, eso hay que apuntárselo en el haber de las asociaciones de vecinos”⁶⁶.

La visión que tenían las diferentes áreas de gobierno de la época sobre la participación ciudadana era la de informar ampliamente a la ciudadanía, pero no involucrarla en la gestión de los proyectos. “En la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid te permitían estar pero para escuchar, no podías decir allí nada. Los Concejos de Participación, todas estas cosas eran música celestial. Al final el único camino que te queda para poder incidir es cogiendo a tu vecino plantar allí a los 500 o 600 vecinos y que se den cuenta las autoridades que hay un problema, nunca la asociación política partidista ha reconocido en las asociaciones la capacidad de representación que tienen”⁶⁷. El proceso de participación de iniciativa institucional en el proyecto, se limitó al periodo de información pública, donde se dispusieron de unos puestos para informar al ciudadano.

Conflictos del proyecto

Otro conflicto importante en el proyecto del Pasillo Verde fue el que se produjo por el fracaso de su autofinanciación. El plan inicial era que los 17.500 millones de pesetas que se invirtieron en el proyecto en esa época “serían recuperados con la venta a la iniciativa privada de unos 98.000 metros cuadrados, en los que se levantarían oficinas, comercios y viviendas. Según las previsiones en estos terrenos se edificarían 146.000 metros cuadrados de viviendas, 64.000 de comercios y 126.000 metros cuadrados de oficinas, la enajenación de terrenos suponía unos ingresos estimados en 17.647 millones de pesetas” (El País 24/01/1989).

A raíz del conflicto de la autofinanciación del proyecto, se tuvo que realizar una segunda modificación al proyecto original en el año 1992. El consorcio encargado del proyecto

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

“consideró imprescindible la recalificación de gran parte de su suelo terciario para viviendas y solicitó una segunda modificación al Plan General en octubre de 1992. El consorcio justificó la petición ante la dificultad de encontrar compradores para el suelo terciario y dado que este uso es más caro que el residencial, podría verse bloqueada la autofinanciación. Se planteó aumentar la edificabilidad para compensar su menor valor. La modificación aprobada aceptó que la edificabilidad residencial aumentara más del 100 %” (Del Río y Brandis, 1995: 118).

Esta modificación supuso un cambio radical en la manera como se había pensado organizar urbanísticamente la zona afectada. “El mal momento que atravesaba el mercado llevó al consorcio Pasillo Verde, formado por Renfe y el Ayuntamiento, a prescindir de más de la mitad de las oficinas previstas y solicitar la recalificación de ese suelo para que se construyan viviendas. El terreno sería más barato y, por tanto, se produciría un déficit de 1.100 millones de pesetas. Y a la obra todavía le faltarían 13.500 millones para poderse terminar” (El País 17/10/1992).

Para los residentes cercanos a la zona afectada, esta segunda modificación no afectó considerablemente sus intereses y prioridades porque la construcción de más viviendas en nada afectaba el principal problema que tenían, que era la dificultad para vivir dignamente en la zona. El enterramiento del ferrocarril y la construcción de espacios verdes y áreas comunes, solucionaban el problema del exceso de ruido, del transporte de mercancías y el peligro que suponía para los vecinos tener un ferrocarril al aire en una zona céntrica de la ciudad.

Para el año 1994, restando dos años para la finalización del proyecto, las obras se habían ejecutado en un 75 %, pero como consecuencia de la dificultad en el proceso de venta de oficinas “el Pasillo Verde necesitaba una inyección de 10.000 millones de pesetas para que el resultado final de la mayor operación urbanística acometida en Madrid no perdiera el color. El Pasillo Verde dejó de ser capaz de autofinanciarse, pero según el presidente del Consorcio, Ignacio Echeverría, la desviación de un 20 % del presupuesto no era imputable a un error de gestión. En su opinión el origen del déficit había que buscarlo en las obras que el Pasillo Verde había ejecutado a petición de las distintas administraciones sin que estuvieran contenidas en el proyecto inicial” (El País 15/01/1994).

El proyecto se ejecutó en medio de modificaciones ad hoc al Plan General de 1985 y de modificaciones en la calificación del suelo, pero los cambios resultaron en la consolidación del proyecto, resultando en mejoras en la infraestructura urbana en las zonas de la estación Príncipe Pio y en la zona de Delicias.

Impactos del proyecto en el urbanismo

El proyecto tuvo un impacto relevante en la geografía urbana del distrito de Arganzuela trayendo cambios en los espacios urbanos a los que los vecinos estaban acostumbrados y en la transformación de las demandas y necesidades de los ciudadanos. Los vecinos contaban ahora con nuevos espacios públicos que empezaron a cubrir el déficit de instalaciones verdes en la zona, respetándose en este proyecto particular, las prioridades de los residentes colindantes con la zona afectada.

Sin embargo, en el proyecto del Pasillo Verde ocurrió algo paradójico y es que los vecinos o residentes que se beneficiaron de los cambios generados en la zona por el proyecto no fueron los mismos residentes y vecinos que demandaron al Ayuntamiento realizar el proyecto. “los principales beneficiarios fueron los vecinos no porque disfrutaran el proyecto sino porque vendieron sus propiedades. Al final lo que pasó es que hubo un crecimiento espectacular del precio del suelo y muchísima de la gente popular terminó vendiendo y yéndose a otro sitio más barato”⁶⁸.

Los residentes de la zona se aprovecharon de la valorización del sector una vez terminado el proyecto, esto demuestra que los intereses de los residentes que apoyaron en su momento una acción colectiva y movilizaciones para mejorar urbanísticamente la zona, eran diversos, algunos realmente tenían el propósito de permanecer en el sector y pensaban que sus hijos iban a tener mejor calidad de vida si se enterraban las vías ferroviarias y se creaban espacios públicos de calidad, pero los intereses de la mayoría – que no se conocieron sino hasta el final del proyecto - era obtener dinero producto de la valorización del suelo y las viviendas. Pero independientemente de intereses ocultos, la movilización vecinal en este proyecto, condujo a que se tomaran decisiones para mejorar el sector y que nuevos residentes se beneficiaran.

⁶⁸ Ibid.

La movilización de los vecinos y la canalización del conflicto a través de la asociación de vecinos La Unidad de Arganzuela sirvieron para que otros residentes de otros barrios se motivaran a organizarse y buscar vías para que el Ayuntamiento reconociera sus problemas. “En esa época cuando surge el Pasillo Verde, cuando se ve que hay detrás organizaciones de vecinos, empezaron a surgir en otros sitios”⁶⁹.

La implementación del proyecto pasillo verde ferroviario coincide en un momento en el tiempo en el que Madrid culminaba un lento proceso de institucionalización de mecanismos de participación local, recordando que hasta el año 1992 Madrid aprobó los reglamentos que regulaban los consejos sectoriales de participación. Las alternativas de participación de los vecinos se limitaron a su representación por líderes de las asociaciones de vecinos en la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento donde no existía posibilidades para influir decisiones. El rol de los residentes en especial del distrito de Arganzuela, demostró la débil sobrevivencia del tejido asociativo vecinal en la década de los 80’s y los 90’s, un capital social golpeado por la captación de sus líderes en el primer gobierno democrático de 1979. Asimismo se comprueba la vigencia de la participación informal como tendencia en la década de los 90’s y la prolongación de medios como la movilización y la protesta como alternativas de participación.

El proyecto Pasillo verde es el inicio de un ambicioso proyecto de renovación que contempló el soterramiento de la M-30 y posteriormente el proyecto Madrid Río como estrategias para el mejoramiento del entorno del río manzanares. Entre el año 1990 cuando inicia la construcción del pasillo ferroviario y 2011 cuando termina el proyecto Madrid Río hubo una activación del tejido asociativo existente en los distritos de Arganzuela, Carabanchel, Usera, Moncloa Aravaca y Latina afectados por el ambicioso proyecto de renovación. El cambio de residentes, en especial en el distrito de Arganzuela después de la finalización del Pasillo Verde impactó en la configuración de nuevos intereses, prioridades y demandas de residentes de clase media-alta que se asentaron en el distrito, y por tanto un cambio en el tejido asociativo del área.

⁶⁹ Ibid.

2.9.2. Descripción del proyecto Madrid Río

Madrid Río fue un proyecto que se creó con el objetivo de recuperar el espacio que se liberó con el soterramiento de la vía M – 30 en la ciudad. Este proyecto de soterramiento “se realizó en la legislatura 2003 – 2007 a través del proyecto Calle 30. En 2005 el Ayuntamiento de Madrid convocó un concurso internacional de ideas para recuperar los espacios liberados del tráfico, del que resultó ganador el proyecto presentado por el equipo M-Rio, formado por los estudios de arquitectura Burgos & Garrido, Porras & Lacasta; Rubio & Álvarez Sala; y por el estudio holandés de paisajismo West 8”⁷⁰

Por tanto hablamos de dos proyectos distintos que deben diferenciarse, primero el del soterramiento de la M-30 y segundo el de la creación del complejo Madrid Río. El soterramiento de la M – 30 es un antecedente importante y que influyó en la manera como se gestó el proyecto del Parque Madrid Río, primero porque el soterramiento de la M-30 despertó entre los vecinos afectados circundantes una fuerte polémica especialmente por el costo del proyecto y segundo por la poca socialización y divulgación del proyecto, lo que generó un sentimiento de rechazo generalizado por parte de los vecinos.

Teniendo en cuenta este antecedente “durante la legislatura 2007 – 2011, el Ayuntamiento de Madrid llevó a cabo la ejecución del proyecto Madrid Río, que se concluyó el día 15 de abril de 2011, extendiéndose a una superficie total de 1.210.881 metros cuadrados. Madrid Río es un espacio con accesibilidad universal, que se estructura en torno a nueve ámbitos de referencia: el paseo arbolado, las seis áreas ajardinadas repartidas de norte a sur, el bulvar de la avenida de Portugal, que prolonga el parque hacia el oeste, y la huerta de la partida, que se configura como nexo de unión con la casa de campo”⁷¹.

Las características físicas del proyecto se pueden resumir de la siguiente manera: “30 kilómetros de sendas ciclables, 33 pistas deportivas para la práctica de patinaje, skate, escalada, fútbol 7 y 11, fútbol sala, padel, tenis, baloncesto y ciclismo BMX; 17 áreas de juegos infantiles con 65 elementos; 7 pistas de petanca; 12 mesas de juegos; tres

⁷⁰ Tomado de ¿Qué es Madrid Río? Disponible en: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Urbanismo-e-Infraestructuras/Madrid-Rio?vgnextfmt=default&vgnextoid=5acc7f0917afc110VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=8dba171c30036010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&idCapitulo=5015873>. Fecha de consulta: 06/01/2014

⁷¹ Ibid.

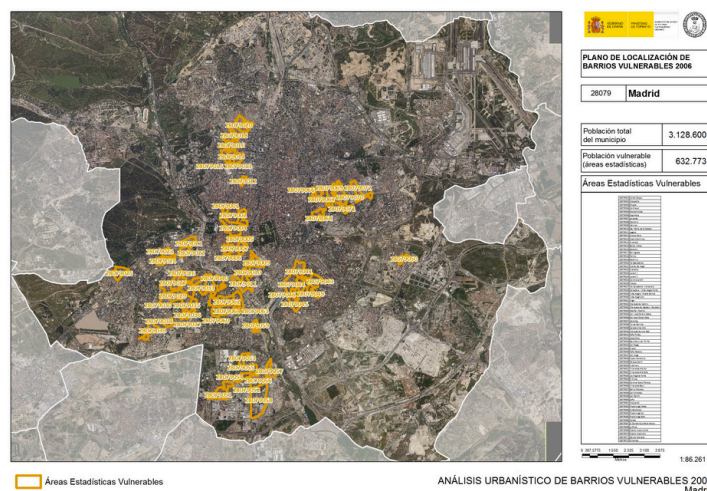
plataformas de eventos culturales en el puente del rey y matadero Madrid. Se han plantado 33.623 nuevos árboles de 47 especies, 470.844 arbustos de 38 especies y 210.898 metros cuadrados de pradera. Se han instalado 5.506 nuevos bancos, 63 fuentes para beber, 637 horquillas aparca bicis y 8.528 luminarias”⁷².

La magnitud del proyecto es enorme, no solo por sus extensas instalaciones físicas y el total de área utilizada, sino también porque afectó a los habitantes de 5 distritos de la ciudad, cambiando de manera radical el espacio urbano de la ciudad y de alguna manera la calidad de vida de los barrios colindantes. Actualmente Madrid Río se encuentra dentro del grupo de los espacios públicos más visitados por los habitantes de la ciudad.

2.9.3. Características demográficas distritales

Los distritos de Carabanchel, Latina y Usera ubicados en la parte sur de la ciudad de Madrid, como se puede observar en la figura 10, acogía a la mayoría de barrios vulnerables de la ciudad para el año 2006. En contraste, los distritos de Moncloa-Aravaca y Arganzuela agrupaban a un menor número de barrios con problemas de privación social.

Figura 10. Mapa de áreas vulnerables y barrios con altos índices de privación en la ciudad de Madrid año 2006



2.9.4. El proceso participativo en el proyecto

El elemento principal que interesa a esta investigación, es primero conocer cómo las instituciones articularon al ciudadano en la toma de decisiones del proyecto, y segundo cómo influyó el tejido asociativo de la ciudad en el proceso de participación del proyecto. La primera reflexión que debe resaltarse es que la intención de incluir a los ciudadanos en el proyecto no nació de una política de participación en proyectos de urbanismo arraigada en las instituciones locales, sino que por el contrario obedeció a un intento de las instituciones locales por aliviar el malestar que había causado entre los vecinos el proyecto de soterramiento de la M-30.

Posteriormente a la finalización del proyecto de la M-30 el paisaje urbanístico del que eran testigos los vecinos del sector era desolador “inaugurados los túneles de la M-30 en el mes de mayo de 2007 las obras en superficie quedaron congeladas. Las cuadrillas de obreros desaparecieron. Solo permanecían las vallas, los bloques de hormigón, los socavones en las escaleras, las alcantarillas rotas y el correteo de las ratas. Ni un obrero, solo algunos operarios del río” (El País 17/02/2008).

Durante cuatro años, que fue el tiempo que duró la obra de soterramiento de la M-30, los residentes tuvieron que convivir con las molestas consecuencias de la obra que hacía parte de un proyecto impuesto por el Ayuntamiento “agua represada con residuos flotantes, muros destruidos con indigentes viviendo en sus tripas, casetas abandonadas, arqueología vial de la antigua M-30 con sus antiguas flechas amarillas y el yermo terroso de la ribera. “Esto, hijo mío no lo veremos terminado” era la profecía que adelantaba el párroco de la Iglesia Santa Cristina en el Paseo de Extremadura a un feligrés sobre el proyecto Río” (El País 17/02/2008).

La idea del Ayuntamiento, de hacer esfuerzos por incluir a los ciudadanos en el proyecto Madrid Río, tenía como objetivo cambiar transitoriamente la manera arbitraria y vertical de desarrollar los proyectos de urbanismo en la ciudad. Se optó por informar y promocionar ampliamente el proyecto entre los vecinos, buscando de esta manera la legitimidad del proyecto. Sin embargo, el proyecto se ejecutó como el Ayuntamiento estaba acostumbrado

a ejecutar los proyectos, con un enfoque de arriba a abajo en la toma de decisiones, sin dar la posibilidad a los residentes de influir en el proyecto.

Para el año en que se ejecutó el proyecto Madrid Río entre 2007 y 2011 se creó La Coordinación General de Proyectos Singulares bajo el Área de Proyectos Singulares del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid. La Coordinación General de Proyectos Singulares dispuso de una Subdirección General de Información y Participación. “Dentro de los proyectos que eran competencia de la coordinación además de Madrid Río se encontraban los de Recoletos – Prado, Barceló – Santa Bárbara, Cebada – Latina y Paseo de la Dirección. El objetivo de la Subdirección General de Información y Participación era coordinar la información pública y la participación ciudadana en los proyectos”⁷³.

Lo que se denomina como periodo de información pública es un periodo que tiene como objetivo someter los proyectos al conocimiento de todos los ciudadanos y retroalimentar los mismos a través de las observaciones y alegaciones de los ciudadanos, sin embargo, en Madrid este mecanismo no se ha utilizado como herramienta para aprovechar los aportes ciudadanos y poder construir proyectos más inclusivos que tengan en cuenta las inquietudes de los ciudadanos, más bien ha sido un mecanismo inocuo que lo ven las instituciones encargadas del urbanismo como un obstáculo en el momento de ejecutar proyectos de urbanismo en la ciudad.

Una de las debilidades más evidentes de este proceso o fase de información pública es que no es una herramienta para pensar conjuntamente el modelo de ciudad que se quiere, es decir que permita a los ciudadanos y diferentes actores aportar a construir el modelo de ciudad sino que es un mero trámite que deben cumplir los proyectos de urbanismo en la ciudad. En el ámbito legislativo una de las primeras referencias a la participación ciudadana en el urbanismo es la Ley del suelo del 2001 de la Comunidad de Madrid “que reconocía como principio rector de la planificación urbanística el principio de “participación

⁷³ Tomado del documento “Balance de Actuaciones de la Subdirección General de Información y Participación”. Documento entregado por el Señor Emilio Martínez Vidal encargado de la Subdirección de Información y Participación para el proyecto Madrid Río en el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid.

ciudadana”⁷⁴, no obstante los espacios reales que otorga la legislación para la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones de urbanismo en la ciudad son escasos.

En el proyecto de Madrid Río ocurrió lo que normalmente ocurre en la mayoría de los procesos de información pública de los proyectos de urbanismo, las decisiones sobre el proyecto ya estaban tomadas y cualquier intento de influir en las decisiones por parte de los vecinos iba a ser inútil. De acuerdo a los testimonios de los vecinos recogidos en el periódico el País “desde el mes de abril de 2008, el plan final estaba expuesto en el Consistorio para que los vecinos presentaran sus alegaciones y sugerencias. Pero, los vecinos, ajenos al proyecto, más allá del río, lo que se preguntaban era por qué, mientras tanto, mientras se hacía realidad “la playa de Madrid”, no se reparaban sus calles, aunque fuera haciendo chapucillas” (El País 17/02/2008).

Para el momento en que el proyecto del río iba a ser sometido a alegaciones por parte de los vecinos, ellos no tenían ningún vínculo con el proyecto en sí mismo, el modelo y la naturaleza del proyecto ya estaban definidos con antelación por el Ayuntamiento. Los residentes de esta zona de Madrid no habían alcanzado a recuperarse de las consecuencias negativas de las obras del soterramiento de la M-30 y ya se enfrentaban a un periodo de información pública, de un proyecto, que desconocían y que no había sido consensuado con la comunidad.

De acuerdo a los residentes “eran cerca de 150.000 los vecinos afectados. Y parecía que sus peticiones no serían escuchadas. Carmen Simón, vecina de la avenida del manzanares número 30 afirmaba lo siguiente: “yo solo pido una pasarela, una provisional, para cruzar al otro lado del río, es para hacer la compra. Tengo que comprar el pescado a ese lado y para llegar ahora debo recorrer más de un kilometro” (El País 17/02/2008). Los vecinos sentían que cualquier esfuerzo por lograr cambios y respuestas a sus problemas iba a ser en vano. Julia, habitante de la calle Antonio López comentaba que “había pedido al presidente que pidiera que hicieran algo. Pero aquí decíamos en broma que habría que olvidarse hasta las próximas elecciones” (El País 17/02/2008).

⁷⁴ Ibid.

Las inquietudes y quejas de los vecinos, residentes en la zona, fueron minimizadas por el Ayuntamiento, que salía a su defensa diciendo que “esos barrios nunca fueron Manhattan” (El País 17/02/2008). Esa era la respuesta del Ayuntamiento para unos vecinos que tuvieron que conformarse con algo un poco menos peor a lo que había antes. La figura 11 muestra como se veían los alrededores del puente de Segovia, a las puertas de iniciar las obras de Madrid Río.

Figura 11. Paisaje desde el puente de Segovia año 2008. Madrid Río



Fuente: Periódico el País Domingo 17 de Febrero de 2008

Las incomodidades causadas por una zona devastada por las obras del soterramiento de la autovía, era para los vecinos el problema más importante que vivían. “La zona parecía un campo minado, con movimientos de tierra, escombros, ratas, basura, la zona quedó completamente machacada, durante mucho tiempo, la actividad de las asociaciones del entorno, las reivindicaciones de la gente que vivía allí, que vive cerca del río, pues era que se actuara para arreglar aquel desastre”⁷⁵.

El proyecto de Madrid Río como se ha mencionado anteriormente, despertó especial interés entre los ciudadanos, no ocurrió lo mismo en otros proyectos en la ciudad. El número de inquietudes recogidas por los sistemas de información permanente del Ayuntamiento de Madrid y algunos espacios abiertos puntualmente para el proyecto Madrid Río fueron considerablemente mayores a las inquietudes recogidas para otros proyectos en la ciudad, como el de Recoletos-Prado y La Cebada. La mayoría de estas inquietudes se gestionaron a través del buzón electrónico dispuesto para el proyecto, así como a través del correo postal convencional.

⁷⁵ Comentarios de Vicente Pérez Quintana. Director de Urbanismo de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Entrevista realizada el día Lunes 28 de Abril de 2014.

En este Buzón “se ofreció una atención individual y personalizada a los ciudadanos que lo utilizaron, generando en ocasiones debates y diálogos que enriquecían la participación en los proyectos. Desde la apertura de los buzones, el 20 de octubre de 2007 se habían recibido y contestado 933 desde la Subdirección General de Información y Participación, distribuidos así: Madrid Río (1.051) Recoletos Prado (147) (Barceló Santa Bárbara (39) Cebada Latina (1) y Paseo de la Dirección (2)”⁷⁶. Para el Ayuntamiento 933 inquietudes presentadas por los vecinos era significativa. No obstante, 933 inquietudes es un número escaso si se tiene en cuenta que para el 1 de enero de 2008 residían en los 5 distritos afectados por el proyecto un total de 925.460 personas en la franja de edad entre 15 y 94 años, distribuidos de la siguiente manera: 153.218 en Arganzuela, 118.445 en Moncloa-Aravaca, 259.343 en Latina, 254.392 en Carabanchel y 140.062 en Usera⁷⁷. El potencial de participación de los 5 distritos para el año 2008 era de 925.460 personas y si se tiene en cuenta que 933 personas realizaron una aportación escrita vía buzón electrónico, el grado de participación en este instrumento fue del 0,10 %.

El buzón electrónico no fue un mecanismo exclusivo para el proyecto Madrid Río, se aplicó transversalmente para todo el resto de proyectos de la ciudad. Sin embargo, desde el principio el interés ciudadano e inquietudes frente al proyecto fueron aumentando en la medida que los procesos de exposición pública se fueron afianzando en la ciudad. Los esfuerzos por promocionar el proyecto y para informar a los vecinos fueron positivos, si se compara con otros proyectos en la ciudad, pero esto no quiere decir que se incluyera exitosamente a los vecinos en formar parte del proyecto Madrid Río.

“Entre los días 21 de febrero y 21 de abril de 2008 la subdirección de información y participación intentó canalizar la participación a través de las siguientes herramientas:

- Exposición Central: “Se ubicó en la Lonja de la Junta Municipal de Arganzuela y a petición de los vecinos se amplió el horario a las mañanas de los sábados. En esta sala de exposición que estuvo atendida por agentes de información, arquitectos y

⁷⁶ Tomado del documento “Balance de Actuaciones de la Subdirección General de Información y Participación”. Documento entregado por el Señor Emilio Martínez Vidal encargado de la Subdirección de Información y Participación para el proyecto Madrid Río en el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid.

⁷⁷ Tomado del Banco de Datos. Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: <http://www-2.munimadrid.es/CSE6/jsp/menuBancoDatos.jsp>. Fecha de consulta 02/09/2016.

funcionarios se computaron 6.212 visitas que formularon 10.485 consultas.”⁷⁸. Por tanto, el grado de participación para esta herramienta fue del 1,13 %, teniendo en cuenta un total de residentes de 925.460 personas en los cinco distritos afectados, en la franja de edad de 15 y 94 años para el año 2008 y un total de 10.485 consultas. Si solo se tiene en cuenta el total de residentes en el distrito de Arganzuela, donde se ubicó la exposición central, donde residían 118.445 personas, el grado de participación alcanzó el 8,8 %.

- Puntos de Información y Participación de Proximidad: Se ubicaron dos en las glorietas de Marqués de Vadillo y San Vicente. En estos puntos era posible consultar el proyecto aprobado inicialmente, y su versión electrónica en ordenadores que permitían acceso al buzón electrónico y permitían presentar alegaciones. En el punto de Marqués de Vadillo se recibieron 7.850 visitantes que formularon 14.050 consultas. En el punto de la glorieta de San Vicente fueron 2.932 visitantes y se realizaron 3.892 consultas”⁷⁹. Teniendo en cuenta un total de 17.942 consultas en los dos puntos, el grado de participación respecto al total de residentes de los cinco distritos fue del 1,94 %. Si solo tenemos en cuenta el número de residentes de Carabanchel (254.392), donde se ubicó el punto de Marqués de Vadillo, y un total de 14.050 consultas en ese punto, el grado de participación fue del 5,5 %. Por otra parte si solo tenemos en cuenta a los residentes de Moncloa-Aravaca (118.445), donde se ubicó el punto de San Vicente, y un total de 3.892 consultas en ese punto, el grado de participación alcanzó el 3,3 %.

Los mecanismos utilizados no presentan innovación alguna a los que normalmente se utilizan en la etapa de información pública de los proyectos, no obstante, si existió una actitud distinta del Ayuntamiento a la actitud mostrada en proyectos como por ejemplo el del soterramiento de la M-30. Afirmamos esto porque se realizó una revisión sistemática desde la Subdirección de Información y Participación a todas las alegaciones y consultas de los vecinos.

⁷⁸ Tomado del documento “Balance de Actuaciones de la Subdirección General de Información y Participación”. Documento entregado por el Señor Emilio Martínez Vidal encargado de la Subdirección de Información y Participación para el proyecto Madrid Río en el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid.

⁷⁹ Ibid.

“El cómputo de alegaciones sumó un total de 4.322 escritos registrados, no obstante existían alegaciones idénticas que llevó a una cifra de 473 escritos distintos que analizados en detalle contenía aproximadamente 110 peticiones concretas distintas”⁸⁰. Las alegaciones en el marco del periodo de información pública no se cataloga como una herramienta de participación por la ausencia del elemento deliberativo en el proceso, no obstante, en este periodo de información se pudo constatar un proceso de análisis por parte de la Subdirección de Información y Participación, del cual se pueden rescatar algunos aportes que reflejan el interés de los ciudadanos por este tipo de proyectos y sobre todo sirve para entender que un cambio en el uso del suelo y del espacio urbano de los ciudadanos afecta su calidad de vida. Como resultado y teniendo en cuenta un total de 4.322 escritos o alegaciones de los ciudadanos durante todo el periodo de información pública, y un total de residentes en los cinco distritos de 925.460 personas de la franja de edad entre 15 y 94 años, el grado de participación total fue del 0,5 %.

Dentro de las peticiones y propuestas de los ciudadanos se encontraban algunas que agruparon a un gran número de peticiones. “1.200 ciudadanos estuvieron de acuerdo en incluir una pista de vóley playa, 17 propusieron un Skate Park en el parque de Arganzuela, hubo una solicitud para que se mantuviera la fuente de la castellana en su ubicación en el parque de Arganzuela porque esta fuente representaba un símbolo de identidad para los vecinos”⁸¹.

De acuerdo a la versión del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento “Todas estas alegaciones se incorporaron al expediente y buena parte de ellas, como resultado del trámite de información pública, se tuvo en cuenta en la redacción definitiva del plan especial Río Manzanares”⁸². Por tanto, de acuerdo a la versión del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento sí fueron implementadas algunas propuestas y sugerencias. Para el Ayuntamiento sí se aplicó un enfoque colaborativo en la toma de decisiones del proyecto, otra es la opinión de las asociaciones y los vecinos.

Para el director de urbanismo de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid FRAVM, los puntos de proximidad y de participación que se dispusieron “eran una

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

herramienta más, pero no era suficiente por sí sola. Se trataban de unos puntos informativos y cualquiera que pasaba por ahí lo veía. La gente opinaba allí, había paneles, habían unas hojas para rellenar, eso no estaba mal, es como si en unos grandes almacenes pones un buzón de sugerencias”⁸³. Al final, la utilidad de estas herramientas, dependen de si el Ayuntamiento realmente tenía la disposición de acoger las propuestas y reflejarlas en el proyecto, pero por las evidencias que se obtuvieron, estas herramientas servían únicamente para que cada vez más ciudadanos conocieran el proyecto intentando darle algún grado de legitimidad, pero no servían para enriquecer las decisiones del proyecto.

La opinión de los residentes y vecinos era otra sobre este periodo de información pública y sobre todo el proceso participativo en general. La versión institucional, concibió el periodo de información pública, como una herramienta que sirvió para mejorar el proyecto a partir de las alegaciones y aportes de los vecinos, no obstante, existieron conflictos entre las asociaciones y el Ayuntamiento que no se resolvieron a partir de un enfoque de planeación colaborativo o participativo por parte del Ayuntamiento.

Un ejemplo específico de uno de estos conflictos fue el que tuvo que ver con el estudio de impacto ambiental del proyecto Madrid Río. El proyecto nació con una fuerte oposición, en particular con el tema relativo a su impacto ambiental. “El día lunes 21 de abril, varias asociaciones vecinales y ecologistas presentaron una decena de alegaciones contra el proyecto diseñado por el Consistorio. La principal demanda de todas las organizaciones era que el proyecto contara con un informe de impacto ambiental “para reparar las infracciones contra el medio ambiente que se realizaron con las obras de la M-30” (El País 23/4/2008).

El malestar de los vecinos con el proyecto de la M-30, en particular, por sus graves efectos en el medio ambiente, tales como, la consolidación de plagas, el mal manejo de residuos y la acumulación de escombros, no eran una invención. “El soterramiento de la principal vía de circunvalación de la capital careció de impacto ambiental. El Ayuntamiento se valió de argucias legales para evitar el cumplimiento legal de establecer precauciones ambientales durante las obras. De este modo aceleró la ejecución de las obras” (El País 23/4/2008).

⁸³ Comentarios de Vicente Pérez Quintana. Director de Urbanismo de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Entrevista realizada día lunes 28 de Abril de 2014.

“El soterramiento de la M-30 careció de un informe de impacto ambiental, porque simplemente el Ayuntamiento no quiso hacerlo. Luego vino la Unión Europea y dijo que eso estaba mal y que se lo habían saltado, pero les entró por un oído y les salió por el otro. En el arreglo de la cubierta que es el proyecto de Madrid Río, después del soterramiento, la FRAVM nunca participó en un informe de impacto ambiental, no se sometió a información pública un informe de impacto ambiental, lo que se sometió en su momento a información pública fue el proyecto, las asociaciones no tuvieron posibilidad de opinar sobre la sostenibilidad ambiental, eso nunca se les preguntó ni se les dio voz en ese tema”⁸⁴.

El eurodiputado del Partido Socialista Carlos Carnero fue el portavoz en el Parlamento Europeo de los intereses de los vecinos y asociaciones que demandaban un informe medioambiental tanto en el proyecto M-30 como para el proyecto Madrid Río. El eurodiputado afirmó, - tras conocer la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TUE) en la que señala que la legislación comunitaria exige que las obras en vías urbanas, como la M-30, se sometan a una evaluación de impacto ambiental previa, - que con ella se deja “sin margen de maniobra al infractor Gallardón”, que estará obligado a que proyectos como Madrid Río cuenten con una declaración de impacto”⁸⁵. Carlos Carnero se refería a Alberto Ruiz-Gallardón alcalde de Madrid por el Partido Popular entre 2003 y 2011.

Lo que querían entonces los vecinos y las asociaciones en el proyecto del Río era que estas incomodidades no se repitieran de nuevo, ese era su objetivo, no obstante “las asociaciones, que presentaron sus alegaciones, entre las que estaban la Federación Regional de Vecinos (FRAVM), Ecologistas en Acción y Plataforma M-30 No Más Coches, criticaron que ya se estaban ejecutando algunos tramos sin haber contemplado todas las alegaciones” (El País 23/4/2008). Estas denuncias ponen en entredicho la efectividad y transparencia del periodo de información pública del proyecto Madrid Río y desvirtúan la versión del Ayuntamiento, que quiso vender el proyecto del río como un proyecto donde las decisiones se tomaron con un enfoque de abajo a arriba.

⁸⁴ Comentarios de Vicente Pérez Quintana. Director de Urbanismo de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Entrevista realizada día lunes 28 de Abril de 2014.

⁸⁵ Tomado de “Carnero (PSOE) cree que la sentencia del TUE sobre la M-30 deja ”sin margen de maniobra al infractor Gallardón”. Disponible en: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-carnero-psoe-cree-sentencia-tue-30-deja-margen-maniobra-infractor-gallardon-20080725131944.html>. Fecha de consulta: 01/11/2016

Para las asociaciones que lideraron la oposición al proyecto, en el conflicto específico de la ausencia de un informe de impacto ambiental, “El proyecto Madrid Río nacía con un déficit de participación. El portavoz de la Asociación Plataforma M-30 No Más Coches Eladio Díaz explicaba que el proyecto nació con un importante déficit democrático ya que contó con un cortísimo periodo de información pública, al igual que ocurrió con el soterramiento de la M-30. Díaz explicó que la falta de información comprensible y fiable sobre el proyecto exigía la ampliación del plazo de alegaciones” (El Mundo 21/4/2008).

Las asociaciones de ecologistas resaltaban la debilidad del supuesto proceso participativo del proyecto Madrid Río, Ecologistas en Acción, por ejemplo, denunció que “la información sobre el proyecto Madrid Río, aportada por el Ayuntamiento, no es, ni comprensible, ni fiable para los ciudadanos ya que consiste en un simple tríptico propagandístico, más un imaginativo video publicitario y en un voluminoso legajo técnico” (El Mundo 21/04/2008). Estos son testimonios que fueron reales y que en su momento contradijeron la naturaleza participativa que buscaba vender el Ayuntamiento.

“El proyecto del río nació con muy poca participación, el soterramiento de la autovía se llevó a cabo sin consultar a nadie. Ya en el proyecto Madrid Río si hubo esta consulta a los ciudadanos, hubo conversaciones con asociaciones de vecinos, etcétera”⁸⁶. Lo que puede deducirse de estas declaraciones, es que la diferencia fundamental entre el proyecto del soterramiento de la autovía y el proyecto Madrid Río es que en el primero no se consultó nada al ciudadano, pero en Madrid Río si hubo consulta. El proceso de participación en el proyecto del río se limitó a consultar y entregar información al ciudadano.

“En el proyecto Madrid Río evidentemente no hubo co-decisión”⁸⁷. La planeación y la toma de decisiones para este proyecto, como otros en la ciudad, se continuaron realizando de forma unilateral, sin dar una sola posibilidad para que las asociaciones y los ciudadanos no asociados, pudieran definir las características del proyecto que se iba a realizar en sus barrios. El déficit democrático, y la ausencia de impacto medioambiental, fueron los dos principales conflictos que hemos podido identificar en la ejecución del proyecto Madrid

⁸⁶ Comentarios de Vicente Pérez Quintana. Director de Urbanismo de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Entrevista realizada día lunes 28 de Abril de 2014.

⁸⁷ Ibid.

Río, conflictos que fueron protagonistas en las relaciones entre las asociaciones y las autoridades del Ayuntamiento.

Los conflictos, pero especialmente, la manera en que fueron gestionados esos conflictos entre los vecinos y el Ayuntamiento es un asunto que intenta esconder el área de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid. Muchas de las reivindicaciones de los vecinos y las asociaciones se referían a la ausencia de un proceso real y efectivo de participación en el proyecto, sin embargo el Ayuntamiento insiste en que se dispusieron de todos los medios y herramientas, como los puestos móviles ubicados en los distintos distritos para que los ciudadanos se informaran y realizaran alegaciones y enriquecieran el proyecto. Pero una cosa es que los vecinos pudieran dar a conocer sus alegaciones y otra es que esas alegaciones sirvieran para complementar el proyecto y atender las preocupaciones del ciudadano.

Un aspecto que se debe resaltar es que muchos de los mecanismos de comunicación establecidos entre los vecinos y el Ayuntamiento en el periodo de información pública se mantuvieron a lo largo del desarrollo de todo el proyecto. Los puntos de proximidad donde los vecinos podían informarse del proyecto y hacer alegaciones se mantuvieron especialmente para que los vecinos conocieran el avance de las obras. Asimismo “se instalaron nuevos puntos de información y participación posterior al periodo de información pública, uno en el parque de Atenas y otro en las dependencias de la Junta Municipal del Distrito de Arganzuela”⁸⁸.

Al final de todo este proceso, de someter el proyecto al juicio y conocimiento de los ciudadanos, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó, en junio de 2008, el proyecto Madrid Río. Las diferencias entre el proyecto original y el proyecto aprobado, luego de pasar por las alegaciones y demandas ciudadanas, no fueron tan importantes. De acuerdo a La Subdirección de Información y Participación del proyecto la mayoría de las alegaciones fueron tenidas en cuenta en el proyecto final aprobado, no obstante “las modificaciones

⁸⁸Tomado del documento “Balance de Actuaciones de la Subdirección General de Información y Participación”. Documento entregado por el Señor Emilio Martínez Vidal encargado de la Subdirección de Información y Participación para el proyecto Madrid Río en el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid.

introducidas por las alegaciones de colectivos sociales y grupos de la oposición fueron aceptadas en un 35 % (casi 16.000 de unas 37.000)” (El Mundo 25/06/2008).

2.9.5. El papel del tejido asociativo de la ciudad

En principio las asociaciones cumplieron el papel de asistir a las jornadas de presentación del proyecto, en la tabla 6 se muestra la participación de las asociaciones de vecinos por distrito.

Tabla 6. Participación de las asociaciones por distrito

Arganzuela	Por la Recuperación de Santa María de la Cabeza
	La Unidad de Arganzuela
	Pasillo Verde Imperial
Carabanchel	El parque del Barrio Comillas
	Pradera Tercio Terol
Latina	Juan Tornero
	Unión Casa de Campo Batán
	Plataforma Salvemos la Casa de Campo
Moncloa Aravaca	Manzanares Barrio Casa de Campo
	Avenida del Manzanares
Usera	Colonia La Princesa

Fuente: Balance de actuaciones de la subdirección de información y participación

La participación de las asociaciones de vecinos en el proyecto Madrid Río se realizó principalmente a través de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). No obstante también se implicaron asociaciones que no hacían parte de la federación, varias reuniones se realizaron con comunidades de vecinos de Usera, que no tenían representación alguna en la FRAVM.

De acuerdo al informe de la Subdirección General de Participación e Información, dentro de las actividades que se realizaron con las asociaciones de vecinos, la que tuvo mayor resonancia fue la que se hizo el 2 de julio de 2009 “cuando se convocó a todas las asociaciones integradas en la FRAVM para darles cuenta del resultado del periodo de

información pública y de las características del documento de aprobación definitiva”⁸⁹. Esta reunión es el reflejo de la intención del Ayuntamiento de consultar e informar a los vecinos sobre el proyecto, como mencionamos anteriormente, para intentar legitimar el proyecto y cambiar el ambiente de malestar que sentían los vecinos con el soterramiento de la M-30.

La interlocución de la FRAVM con las autoridades en ocasiones se realizaba a través de sus miembros especialmente para dar a conocer la distribución de la financiación en el proyecto. “El 17 de febrero de 2009 se mantuvo una reunión con Fernando Gómez de la FRAVM para informarle sobre la distribución de la financiación a través del Fondo local de Inversión FEIL de diversos proyectos en el ámbito del Río”⁹⁰.

No obstante, la misma Federación FRAVM reconoce que si bien existió un diálogo relativamente constante con las asociaciones de vecinos - más en un proceso de retroalimentación que de participación – su protagonismo en el proyecto de Madrid Río fue muy limitado. “Uno de los aportes puntuales de la Federación fue intentar que se utilizaran recursos para reparar los daños que habían causado el soterramiento de la M-30. El Gobierno central de zapatero aprobó dos planes para subvencionar a los Ayuntamientos de toda España para que hicieran inversiones, en equipamientos, en zonas verdes, mejoras en el viario. El Ayuntamiento de Madrid utilizó una parte importante de ese dinero en hacer obras de mejoras precisamente en el río. En aquel momento, la FRAVM apoyó que esa parte del dinero fuera destinado a Madrid Río, que era un problema en el centro de la ciudad”⁹¹.

Adicionalmente al aporte de la FRAVM, que ayudó a que se canalizaran recursos para mejorar el ámbito del río, se pueden rescatar algunas otras acciones puntuales donde se involucró activamente a las asociaciones en el proyecto, como por ejemplo, cuando las asociaciones o federaciones deportivas apoyaron las ideas de los aficionados al patinaje, que anhelaban un “skate park” en el proyecto. La asociación de “skaters” propuso la creación del “skate park” y hoy es una realidad. En este caso puntual, gracias a la acción de

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Comentarios de Vicente Pérez Quintana. Director de Urbanismo de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Entrevista realizada día lunes 28 de Abril de 2014.

la asociación, se benefició a un grupo de personas, que tenían el interés común de la actividad del patinaje.

2.9.6. El rendimiento institucional

Una de las preguntas que se intenta resolver, es cómo serían evaluadas las instituciones, en este caso el Ayuntamiento de Madrid, si se hubiese aplicado un enfoque de abajo a arriba en la toma de decisiones del proyecto Madrid Río. ¿Será que los residentes y vecinos hacen una evaluación de todo el proceso de ejecución del proyecto o solo tienen en cuenta el resultado final y a partir de ese resultado hacen una valoración? De acuerdo a algunos testimonios y reacciones de los vecinos, lo que les importó, es que al final, el Ayuntamiento dispuso de un nuevo espacio público de calidad que no existía en la ciudad, por tanto, tienen una valoración positiva del proyecto y de las instituciones que lo ejecutaron, parece no importarles mucho el proceso.

Le he preguntado a Vicente Pérez Quintana, en qué aspectos habría mejorado el proyecto si se hubiera aplicado un proceso participativo real, a lo que respondió lo siguiente: “si para este proyecto, desde el primer día se pide a la ciudadanía, ideas, se le piden sugerencias, se le pide deliberar, evidentemente el proyecto se enriquece, probablemente sería algo más lento. Y sobre todo el proyecto gana legitimidad, no es lo mismo que tú hagas una obra temática importante, la decidas tú, a que la gente se siente y participe de esa idea, la gente se implicaría mas, se sentirá parte de algo, si no se le hiciera parte, pues le parecerá bonito, pero no estará tan implicada como si se le hubiese dado parte, luego el proyecto habría ganado legitimidad y habría ganado en calidad”⁹².

En todo caso, a pesar de todos los conflictos, entre la comunidad y las autoridades que lideraron el proyecto del río y de la escasa participación ciudadana, los residentes de la ciudad valoran de manera positiva el proyecto, tienen una imagen de un rendimiento positivo, en la última fase de ejecución del proyecto, los testimonios de los vecinos así lo sustentan. Un anciano que visitaba el parque, una vez inaugurado, mencionaba que “su vida perdió una cantidad de puntos enormes por las obras, ante eso no estaba contento, pero

⁹² Comentarios de Vicente Pérez Quintana. Director de Urbanismo de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM). Entrevista realizada día lunes 28 de Abril de 2014.

hablando globalmente ha sido una gran obra que ha beneficiado mucho, en un barrio en el que somos mucha gente mayor” (El Mundo 26/08/2010).

Por supuesto el rendimiento que perciben los ciudadanos del proyecto es distinto si se le pregunta a un vecino del sector que a un vecino que reside en un lugar apartado del proyecto, pero que acude ocasionalmente para disfrutar el espacio, pero en general la satisfacción de los residentes con el proyecto Madrid Río es positiva.

La descripción anterior se realizó con el objetivo de identificar y analizar las herramientas, en este caso de consulta, implementadas en el proyecto Madrid Río y la interacción que tuvieron las asociaciones y ciudadanos individuales con las herramientas. A continuación se presenta una última sección para el caso Madrid Río que aporta un análisis del capital social, limitado geográficamente a los distritos afectados por el proyecto y enfocado a los años de formulación e implementación del proyecto. El objetivo es dar a conocer los patrones o comportamientos asociativos de los residentes afectados en el área del proyecto.

2.10. El capital social local en los distritos de Carabanchel, Usera, Arganzuela, Latina y Moncloa-Aravaca

El perfil demográfico de los distritos afectados por el proyecto Madrid Río presentaba características diversas, en particular porque distritos como Carabanchel, Latina y Usera acogieron una proporción importante de extranjeros. En la tabla 7 se puede observar las características demográficas de los distritos afectados para el año 2007.

Tabla 7. Características demográficas a 1 de enero de 2007. Distritos Madrid

Distrito	Población	Extranjeros
Arganzuela	149.577	23.522
Latina	256.644	45.503
Carabanchel	248.350	54.995
Moncloa-Aravaca	117.356	14.763
Usera	136.391	30.259
Total	908.318	169.042

Fuente: Banco de datos. Ayuntamiento de Madrid

Para el año 2008 cuando inició la implementación del proyecto Madrid Río, 925.460 ciudadanos residían aproximadamente en los 5 distritos afectados por el proyecto. Esta amplia comunidad era susceptible de participar en el proceso de consulta o información pública del proyecto implementado en 2008. No obstante, ni en el proyecto Madrid Río ni en proyectos que lo antecedieron como el soterramiento de la M-30 y el pasillo verde ferroviario, el rol de las asociaciones de vecinos, ambientalistas, de carácter social, entre otras, fue relevante, ya que el Ayuntamiento de Madrid no garantizó, ni los incentivos, ni las herramientas participativas para articular el capital social existente de los cinco distritos afectados.

2.10.1. Patrones asociativos

Como mencionamos anteriormente en los antecedentes al proyecto Madrid Río, entre los distritos afectados por el proyecto, existía un importante activismo vecinal, impulsado desde las asociaciones de vecinos de los barrios. El distrito de Arganzuela, por ejemplo, fue el más afectado por el proyecto Pasillo Ferroviario, asociaciones como La Unidad de Arganzuela vigente en la época entre 1990 y 1997 abanderaron la movilización de los vecinos en torno al proyecto e intentó activar una cultura hacia la participación en el distrito. Los líderes vecinales del distrito de Arganzuela cumplieron un rol importante en la activación del capital social, tal es el caso de Juan Luis Camero, líder de la asociación de vecinos Pradera Tercio Terol y la Asociación Camino Alto de San Isidro, “motor de la Coordinadora de Asociaciones de Vecinos de Carabanchel, e impulsor, fuera del distrito de la FRAVM”⁹³.

El distrito de Carabanchel, para el año 2007, cuando inicia la planeación del proyecto Madrid Río, agrupaba el mayor número de asociaciones entre los cinco distritos afectados por el proyecto. Los restantes tres distritos afectados, Moncloa-Aravaca, Latina y Usera agrupaban un total de 223 asociaciones para el año 2007, un número importante si se compara con el resto de distritos de la ciudad de Madrid. La lista completa de asociaciones por categoría, en cada uno de los distritos, se puede ver en la tabla 8.

⁹³ Tomado de “Fallece Juan Luis Camarero, todo un símbolo del movimiento vecinal de Carabanchel”. FRAVM. Disponible en: <http://www.aavvmadrid.org/index.php/Noticias/Fallece-Juan-Luis-Camarero-todo-un-simbolo-del-movimiento-vecinal-de-Carabanchel>. Fecha de consulta: 23 e agosto de 2016

Tabla 8. Número de asociaciones inscritas en los distritos de Arganzuela, Moncloa-Aravaca, Latina, Carabanchel, Latina y Usera año 2007

Distritos Categoría	Arganzuela	Moncloa-Aravaca	Latina	Carabanchel	Usera	Total Distritos	Total Madrid
Carácter Social	9	5	4	18	7	43	170
Casas Regionales	0	1	4	1	0	6	31
Comerciantes	0	1	1	3	0	5	26
Consumidores y usuarios	1	1	0	0	1	3	16
Culturales	7	8	12	18	9	54	203
Deportivas	1	4	4	2	4	15	74
Empresarios y profesionales	1	0	0	0	0	1	2
Inmigrantes	1	1	5	4	3	14	36
Juveniles	1	3	1	3	7	15	57
Madres y Padres de alumnos	13	15	34	22	25	109	335
Jubilados y Pensionistas	1	1	0	4	2	8	37
Medioambiente	1	1	0	0	0	2	7
Mujeres	0	1	5	5	4	15	65
Salud y Apoyo Mutuo	3	2	3	3	3	14	74
Vecinos	4	11	19	14	11	59	186
Cooperación al Desarrollo	0	0	0	0	0	0	0
Total Distritos	43	55	92	97	76	363	1.319

Fuente: Tomado del Banco de Datos, Ayuntamiento de Madrid.

Con referencia a la tabla 8, se puede destacar información relevante para el análisis del capital social existente en los cinco distritos:

- Las categorías de asociaciones que más presencia tienen en los cinco distritos son en su orden: Madres y Padres de alumnos, asociaciones de vecinos, culturales y carácter social. Una característica transversal en estos tipos de asociaciones es su énfasis en la obtención de objetivos generales o causas colectivas.
- Para el año 2007 las preferencias asociativas de los residentes de los cinco distritos reflejaban una preferencia importante hacia intereses de carácter colectivo, en detrimento de la búsqueda de intereses particulares, que comúnmente pueden satisfacerse en el marco de asociaciones con objetivos personales o individuales como las de empresarios y profesionales.
- Las asociaciones de madres y padres de familia (AMPA) son el espacio principal de interacción entre los residentes del área de los cinco distritos. Las posibilidades para la creación de relaciones de confianza y reciprocidad entre padres y madres se promueven en este tipo de asociaciones y tiene un impacto positivo en la generación de capital social.
- Las 363 asociaciones registradas en los cinco distritos representan el 27,5 % del total de asociaciones registradas en la ciudad de Madrid.

En cuanto al número de personas asociadas, el banco de datos del Ayuntamiento de Madrid no tiene la información discriminada por distritos, pero sí el total de asociados de toda la ciudad de Madrid. La tendencia que se puede observar es que en toda la ciudad las cinco categorías de asociaciones que agrupan el mayor número de asociados son en su orden: las asociaciones de consumidores y usuarios, las asociaciones de carácter social, las asociaciones medioambientales, las asociaciones de vecinos y las de inmigrantes. La tabla 9 muestra la totalidad de asociados por categoría para el año 2008, el banco de datos del Ayuntamiento de Madrid no tiene datos para el año 2007.

Tabla 9. Número de asociados por categoría de asociaciones año 2008

Categoría de Asociación	Total de asociados
Consumidores y usuarios	278.613
Carácter Social	182.292
Medioambientales	109.475
Vecinos	99.202
Madres y Padres de alumnos	71.731
Inmigrantes	43.774
Salud y Apoyo Mutuo	43.618
Culturales	35.358
Empresarios y profesionales	24.695
Casas Regionales	22.481
Mujeres	16.061
Deportivas	15.816
Jubilados y Pensionistas	15.693
Comerciantes	13.944
Juveniles	11.853
Cooperación al Desarrollo	0
Total	984.606

Fuente: Tomado de Banco de Datos, Ayuntamiento de Madrid.

Debe resaltarse que los datos presentados en las tabla 8 y 9 reflejan el número de asociaciones que para el año 2007 se encontraban inscritas en el registro municipal de entidades ciudadanas del Ayuntamiento de Madrid, respecto a las asociaciones no registradas, no se tiene información. Como se observa en la tabla 9, las asociaciones de consumidores y usuarios y las medioambientales tienen un alto número de miembros, lo que indica que existe una densidad asociativa alta en este tipo de asociaciones, teniendo en cuenta que para el año 2007 solo existían 16 asociaciones de consumidores y 7 asociaciones

medioambientales en todo Madrid. Por tanto, las asociaciones de consumidores y usuarios y las medioambientales son dos categorías de asociaciones relevantes en términos del número de miembros participantes.

En el caso del distrito de Arganzuela, en el año 2007 cuando inició la planeación del proyecto Madrid Río, solo existía una asociación medioambiental registrada, no obstante, el interés de los residentes en los asuntos ambientales para el proyecto, independientemente de estar asociados o no, fue notable, así se puede constatar a partir de la consulta ciudadana realizada en 2007 por el distrito, “los ciudadanos de Arganzuela optaron preferentemente por la realización de programas medioambientales para el desarrollo del proyecto Madrid Río. El 45,8 % de las acciones elegidas por los ciudadanos se encuentran vinculadas a programas de esta naturaleza. El 18 % de los ciudadanos se pronunció en alguna ocasión por la actuación que supone recuperar el entorno del río Manzanares”⁹⁴.

Aunque no se conoce cuantas personas de ese grupo de 109.475 asociados en asociaciones medioambientales, residen en el distrito de Arganzuela, hubo una movilización social, que intentó buscar medios de participación que permitieran influir en las decisiones respecto al tema medio ambiental del proyecto. La mejor alternativa que encontraron, fue su participación a través de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM) como su representante en los espacios institucionales de participación.

2.10.2. Confianza vecinal

La información y datos existentes respecto a las relaciones de confianza entre los residentes de los barrios de los distritos son limitados, no existen encuestas para todos los distritos en el 2007 ni el 2008. El Ayuntamiento de Madrid inició en el año 2004 las consultas ciudadanas en el ámbito distrital “como mecanismo para mejorar la gestión municipal y la cultura participativa”⁹⁵, en general, estas encuestas buscan medir la satisfacción de los

⁹⁴Tomado de “Conclusiones Arganzuela Participa”. Ayuntamiento de Madrid Área delegada de Participación Ciudadana. Universidad Rey Juan Carlos. Año 2008. Disponible en: http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Consultas/2008_Argan/Conclusiones.pdf. Fecha de consulta: 3/06/2015.

⁹⁵Tomado de “Buenas practicas de la ciudad de Madrid”. Coordinación general de la alcaldía. Dirección General de Promoción Exterior. 2014. Disponible en: <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/RelacionesInternacionales/Publicaciones/CatalogoBuenasPracticas/PartiCiudadana/2.Consultas%20Ciudadanas%2014.pdf>. Fecha de consulta: 2/03/2015.

residentes con los servicios de la administración distrital, pero también, contiene datos relevantes para medir de manera indirecta, otros aspectos relacionados con el capital social como la confianza entre vecinos, la solidaridad y confianza institucional. Aunque no se pregunta directamente sobre confianza vecinal e institucional, si se pregunta sobre el tipo de relación con los vecinos y la satisfacción con la gestión que hace el distrito de los recursos, estas dos preguntas arrojan datos importantes como fuentes de medición del capital social en los distritos. Teniendo en cuenta las consultas ciudadanas del año 2008 se puede destacar lo siguiente:

- En el distrito de Arganzuela, el 57,9 %⁹⁶ de los residentes encuestados consideraban tener una buena relación vecinal y que existía solidaridad entre vecinos.
- En el distrito de Latina el porcentaje es un poco más alto alcanzando el 60,7 %⁹⁷ de los encuestados que consideran tener una buena relación vecinal y que existe solidaridad entre ellos.
- Para el distrito de Carabanchel, el 49,6 %⁹⁸ consideraba que existía solidaridad y buena relación vecinal. En comparación con los distritos Latina y Arganzuela, Carabanchel obtiene el porcentaje más bajo en cuanto a buenas relaciones vecinales.

2.10.3. Confianza Institucional

La evaluación que hacen los ciudadanos sobre el rendimiento institucional, en particular, de la gestión de los distritos sobre los recursos públicos, arroja datos importantes para la medición de la confianza en las instituciones locales. De acuerdo a los informes de las consultas ciudadanas del año 2008, se puede resaltar lo siguiente:

⁹⁶ Tomado de "Conclusiones Arganzuela Participa". Ayuntamiento de Madrid Área delegada de Participación Ciudadana. Universidad Rey Juan Carlos. Año 2008. Disponible en: http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Consultas/2008_Argan/Conclusiones.pdf. Fecha de consulta: 3/06/2015. Fecha de Consulta: 3/06/2015

⁹⁷ Tomado de "Latina participa: informe de la consulta ciudadana. Ayuntamiento de Madrid Área delegada de Participación Ciudadana. Universidad Rey Juan Carlos. Año 2008. Disponible en: http://www.preparatmadrid.org/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Consultas/Latina_2008/Conclusiones.pdf. Fecha de consulta: 20/03/2015.

⁹⁸ Datos para el año 2009. Tomado de "Estudio y análisis de los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos municipales del Distrito de Carabanchel". Ayuntamiento de Madrid Área delegada de Participación Ciudadana. Año 2009. Disponible en: http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Consultas/2009_Carab/Conclusiones.pdf. Fecha de consulta: 12/03/2015.

- El distrito de Arganzuela presenta uno de los porcentajes más altos de insatisfacción con la gestión del distrito de los recursos públicos. El 76,7 % de los encuestados se encuentran insatisfechos con la gestión que realiza el distrito de los recursos públicos, dato que refleja un síntoma de desconfianza hacia el gobierno municipal.
- En el distrito de Latina el 51,5 % respondieron estar insatisfechos con la gestión que realiza la administración municipal de los recursos públicos.
- En el distrito de Carabanchel el 49,6 % consideró “que el Ayuntamiento no ha realizado inversiones suficientes en el Distrito”. En este caso no se preguntó sobre la gestión de la administración municipal sino del Ayuntamiento de Madrid, por lo que no es posible realizar consideraciones sobre la confianza ciudadano-administración municipal.

La insatisfacción con la gestión que realiza el distrito de Arganzuela y Latina sobre los recursos distritales limitó las posibilidades de una relación de confianza entre ciudadanos y gobierno local, así como las posibilidades de consolidar mecanismos de participación legítimos. El problema de desconfianza fue reflejado, entre otros asuntos, en un desconocimiento y al mismo tiempo desinterés de los ciudadanos del distrito en los mecanismos de participación.

Por ejemplo, en el distrito de Arganzuela “son mejor percibidas por la población las consultas ciudadanas que los plenos de los Ayuntamientos”⁹⁹, esta es una muestra de desconfianza en los plenos como institución municipal, y a pesar que las consultas ciudadanas, eran elaboradas por el distrito, la participación de la Universidad Rey Juan Carlos en su elaboración pudo ayudar en una mejor valoración de este instrumento por parte de los ciudadanos. “Los canales de participación ciudadana más conocidos por la población del distrito son las consultas ciudadanas (21,9 %) y los Plenos del Ayuntamiento (13 %). El desconocimiento del resto de instrumentos participativos por parte de los ciudadanos supera el 95 %”¹⁰⁰.

⁹⁹ Tomado de “Conclusiones Arganzuela Participa”. Ayuntamiento de Madrid Área delegada de Participación Ciudadana. Universidad Rey Juan Carlos. Año 2008. Disponible en: http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Consultas/2008_Argan/Conclusiones.pdf. Fecha de consulta: 3/06/2015. Fecha de Consulta: 3/06/2015

¹⁰⁰ Ibid.

En el distrito Latina, la población en el año 2008, otorgaba una valoración más positiva a los mecanismos de participación y esto es coherente con los mejores índices de confianza o satisfacción con la gestión distrital de los recursos públicos, “el 33,1 % de los ciudadanos encuestados piensan que los canales de participación ciudadana existentes son buenos. Un 32,8 % los califica de regulares”¹⁰¹.

2.10.4. Índices de privación

La utilización de los servicios sociales por parte de los ciudadanos refleja su grado de dependencia económica. El acceso o la solicitud de los servicios sociales puede resultar de diversos motivos, por ejemplo, por encontrarse en situación de desempleo, enfermedad, invalidez entre otros motivos que configuran una situación de privación social. La tabla 10 refleja el porcentaje de residentes que participaron en la consulta ciudadana, que requieren de servicios sociales del distrito.

Tabla 10. Demanda de servicios sociales por distrito en Madrid año 2008

Distrito	Demanda de Servicios Sociales
Arganzuela	19,7 %
Latina	22,0 %
Carabanchel	24,2 %

Fuente: Tomado de los documentos Arganzuela participa, Latina Participa del año 2008 y Estudio y análisis de los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos municipales del Distrito Carabanchel. Madrid.

Como se puede observar en la tabla 11 los distritos de Carabanchel, Latina y Usera compartían altos índices de desempleo, bajos índices de educación y alta dependencia de servicios sociales (tabla 10). Los distritos de Arganzuela y Moncloa-Aravaca presentaban unos índices de privación social más bajos para el año 2001.

¹⁰¹ Tomado de: Latina Participa. Informe de la consulta ciudadana. Área delegada de Participación Ciudadana. 2008.

http://www.preparatmadrid.org/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Conultas/Latina_2008/Conclusiones.pdf. Fecha de consulta: 20/03/2015. Fecha de consulta: 20/03/2015

Tabla 11. Variables que indican el grado de privación social

	Desempleo	Personas sin cualificaciones formales¹⁰²
Madrid¹⁰³		
Arganzuela	5,3 %	8,1 %
Usera	7,5 %	20,6 %
Latina	5,9 %	12,8 %
Carabanchel	6,6 %	15,5 %
Moncloa-Aravaca	4,3 %	6,9 %

Fuente: Datos de población para el 1 de enero de 2008. Banco de datos. Ayuntamiento de Madrid

Sintetizando los resultados obtenidos en este análisis de los distritos afectados por el proyecto Madrid Río se puede concluir lo siguiente:

- Los distritos con mayores índices de privación social como lo eran el distrito de Usera y Carabanchel son distritos donde se presenta una mayor presencia de asociaciones y en consecuencia una mayor participación o interés de los ciudadanos en causas colectivas. En contraste, los distritos que gozan de mejores condiciones económicas, como Arganzuela, Moncloa-Aravaca o Latina crean menos asociaciones y por tanto su participación en acciones colectivas es menor. En consecuencia distritos como Usera y Carabanchel presentan niveles más altos de capital social que los distritos de Arganzuela, Moncloa-Aravaca o Latina. A partir de estos datos podemos confirmar las consideraciones de Castells (2001) mencionadas anteriormente, ya que los distritos con mayor presencia de clase trabajadora presentaron un tejido asociativo más desarrollado que los barrios con ingresos más altos.
- Los patrones asociativos de los residentes de los cinco distritos estudiados reflejan una propensión de los ciudadanos a asociarse en torno a causas o iniciativas de impacto público o colectivo, de ahí que las asociaciones más numerosas en los distritos sean las

¹⁰² Datos para 2001. Tasa media de bajo nivel de estudios. Cifras tomadas del estudio sobre los barrios desfavorecidos de Madrid. FRAVM. Noviembre 2007. Disponible en: http://www.aavvmadrid.org/intercambio/FEC/Informe%20barrios%20desfavorecidos_nov2007.pdf. Fecha de consulta 10/09/2016.

¹⁰³ Datos de población para el 1 de enero de 2008. Banco de datos. Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: <http://www-2.munimadrid.es/CSE6/jsps/menuBancoDatos.jsp>. Fecha de consulta: 10/10/2016.

asociaciones de Madres y Padres de alumnos, asociaciones de vecinos, culturales y carácter social. Estos patrones asociativos son favorables para la creación de valores como la cooperación, normas de reciprocidad e identidad cívica, que crean capital social.

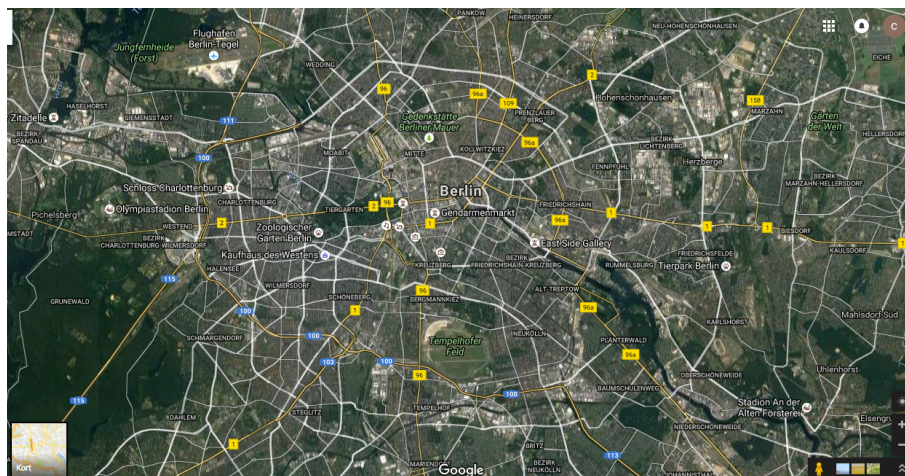
- Finalmente, los niveles de confianza vecinal son bajos para distritos como Carabanchel lo que indica que las condiciones de privación social tienen un impacto negativo en la confianza vecinal, no obstante en distritos de mayor renta como Arganzuela y Latina, si bien los índices de confianza vecinal son mayores que en los distritos más deprivados, no sobrepasan el 60 % de personas que tienen una buena relación con el otro, son todavía índices bajos de confianza vecinal. Respecto a la confianza institucional se presentó en general un sentimiento de insatisfacción con el rendimiento de las autoridades distritales. Estas cifras de desconfianza vecinal e institucional de los 5 distritos afectaron de manera negativa la acumulación de capital social entre los residentes de estas áreas residenciales.
- El liderazgo histórico de figuras vecinales en proyectos anteriores como el pasillo ferroviario consolidó entre los residentes de distritos como Arganzuela y Carabanchel un interés permanente por la participación en asuntos medio ambientales como ya lo describimos en el proceso de participación del proyecto Madrid Río.

A continuación se desarrolla el caso de la ciudad de Berlín, y se intenta mantener una coherencia narrativa con el caso de Madrid. La primera sección del caso presenta unos antecedentes históricos relevantes para entender el antes y el después del urbanismo a partir de la reunificación alemana, se describe también cómo está organizado el sistema de planeación en Alemania y se describe la evolución de la participación ciudadana en la ciudad, con relación a un proceso de transición de dos enfoques de planeación distintos, uno orientado a la comunidad y otro orientado al mercado. Posteriormente, se analizan, al igual que en Madrid, los procesos de participación en los primeros programas urbanos después de la reunificación como el “Inner City Plan” y el programa “Neighbourhood Management” para finalmente terminar con un análisis de la formación del capital social en la ciudad.

Capítulo III. El caso de la ciudad de Berlín

Ubicación Geográfica

Figura 12. Mapa satelital de la ciudad de Berlín



Fuente: Tomado de Google Maps

3.1. Introducción

En el caso de Madrid destacábamos que el cambio de régimen político en el año 1977 y la instauración del modelo autonómico fueron dos acontecimientos que afectaron de manera importante la participación ciudadana en las políticas de urbanismo, porque fueron hechos que transformaron el marco institucional del país y por tanto, el espacio en el cuál los ciudadanos podían participar también se modificó. En Berlín podemos identificar el momento de la reunificación del país en el año 1989 - con la caída del muro de Berlín - como el acontecimiento que marca un antes y un después en la manera como se venía ejerciendo la participación del ciudadano en las políticas de urbanismo.

Un segundo acontecimiento que marcó otro punto de inflexión importante para la participación ciudadana en proyectos de urbanismo fue cuando se trasladó la capitalidad de Bonn a Berlín en el año 1994, porque se empezó a crear un nuevo urbanismo para la ciudad unificada, a través de tres programas de regeneración urbana, el “First Berlin Urban Renewal” de 1993, el “Inner City Master Plan” planteado en 1996 y aprobado en 1999 y el programa “Neighborhood Management” de 1999.

3.2. La creación del Gran Berlín

“En el año 1920, una gran parte de la periferia de Berlín fue incorporada. El área adicional contenía 7 ciudades y otras 86 comunidades, 59 distritos rurales y 27 estados. El área fue agrandada 13 veces y la población se incrementó en cerca de 1.9 millones” (Book, 1995: 181). El incremento de la población no solamente fue el resultado de la anexión de territorios a la ciudad sino que ya era un patrón que se venía presentando antes y que inició con el desarrollo industrial del país. “La población de Alemania se cuadruplicó entre 1816 y 1914, creciendo de 15 a 64 millones. En Berlín entre 1895 y 1900 la población creció en 127.000 habitantes” (Bollerey y Hartmann en Sutcliffe, 1980: 138).

El proceso de integración y expansión de Berlín se vio interrumpido tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando la ciudad se dividió y las relaciones de Berlín con la periferia se vieron obstruidas, primero por la separación de la ciudad, y segundo por la instauración de dos Estados opuestos ideológicamente. “Berlín occidental fue por 37 años una ciudad aislada” (Book, 1995: 177). El proceso de integración y expansión no se reactivaría hasta la finalización de la guerra fría y la posterior caída del muro de Berlín.

3.3. División y reunificación de la ciudad

La división oriente-occidente es importante porque se reconstruyeron dos ciudades distintas dentro de Berlín, esa división planteaba obstáculos para alcanzar una planeación integral de la ciudad, planteaba también la convivencia entre ciudadanos con identidades e intereses distintos y gobernados por instituciones y gobiernos diferentes. La posición ideológica de cada uno de esos gobiernos, la ideología comunista en el este y la capitalista en el occidente influenciaba la manera de pensar de los ciudadanos. Por tanto, el contexto en el que los ciudadanos ejercían su derecho a participar en políticas de urbanismo era diferente, existían instituciones diferentes y competencias distintas entre los dos gobiernos de la ciudad.

La división de la ciudad también fue un determinante importante a tener en cuenta respecto al tipo y las características de capital social que se construía, a partir de la interacción asociativa de sus ciudadanos. Nos referimos a que cada tipo de régimen que se instauró en la ciudad tenía la posibilidad de decidir qué tipo de tejido asociativo quería que se conformara. Por ejemplo, tanto el régimen nazi como el régimen socialista de la RDA

“confiaron en el asociacionismo coercitivo, el cual, debido a las sanciones impuestas a la no participación y a los incentivos a la participación, llevaron a millones de personas a afiliarse en todo tipo de organizaciones con un fuerte énfasis en preocupaciones colectivistas” (Offe & Fuchs, 2002: 203).

Como veremos más adelante la construcción de capital social en Alemania se fue transformando junto con las transformaciones institucionales del país. El régimen político que se asentó en cada parte de la ciudad impactaba en las características del tejido asociativo que se fue constituyendo. Por ejemplo, como menciona Boenisch y Schneider (2013) “los regímenes totalitarios en general, y los comunistas en particular, inducen a un mix de capital social que desalienta la movilidad y alienta lazos fuertes y estructuras de redes sociales informales” (p. 392).

Además de esta división territorial de la ciudad, Berlín fue destruida parcialmente después de la segunda guerra mundial, enfrentándose también a un proceso de reconstrucción de sus infraestructuras y de su inventario urbano. “Gran parte de Berlín fue reducida a escombros al final de la guerra, especialmente la parte del centro, y en estas áreas devastadas los dos nuevos estados con sus diferentes sistemas políticos establecieron sus respectivas metrópolis. La RDA (República Democrática Alemana) creó un hogar para su gobierno nacional en el Distrito de Pankow en Berlín oriental, mientras que la RFA (República Federal Alemana) trasladó la sede de gobierno a Bonn, en Renania” (Schwedler, 2001: 24).

A partir de la reunificación, Berlín “fue conocida como el lugar de construcción más grande de toda Europa y como el lugar de construcción de la reunificación Alemana” (Schwedler, 2001: 24). Este proceso de reconstrucción llama la atención para esta investigación en especial porque a partir del año 1990 se empezó a construir un nuevo urbanismo y quedó abierto a partir de ese momento el interrogante acerca de cuál debería ser el papel del ciudadano en esos nuevos instrumentos para la planeación urbana de la ciudad.

3.4. La organización político-administrativa de la ciudad de Berlín

La organización político administrativa de la ciudad ha cambiado en diferentes momentos del desarrollo del Imperio Alemán. “En 1871 Berlín se convierte en la capital política,

económica y científica del Imperio Alemán (II Reich)”¹⁰⁴. Como en el caso de Madrid y Londres, Berlín fue anexionando poco a poco localidades colindantes a la ciudad, expandiéndose de esta manera la frontera de la ciudad. Para el año 1877 “la población creció a más de un millón de habitantes”¹⁰⁵.

Este proceso de expansión se consolidó especialmente cuando se estableció un nuevo límite de la ciudad integrando nuevos distritos “en 1737 las fortificaciones de la ciudad construidas entre 1658 y 1683 son derribadas y reemplazadas por un muro de aduanas de 14.5 Km que contenía un área de 1,330 hectáreas con una población de 80.000 personas. Esta área se mantuvo casi sin cambios hasta 1841”¹⁰⁶. En el año de 1737 “El área de Berlín fue considerablemente extendida, “Dorotheenstadt” y “Friedrichstadt” formalmente se convirtieron en distritos de la ciudad de Berlín” (Book, 1995: 180). Esta primera extensión del área de la ciudad tuvo como objetivo la unificación de áreas rurales con una alta capacidad de producir alimentos, la aduana que se creó “tenía como propósito principal controlar la entrada y salida del transporte de alimentos, cuando esta barrera se convirtió en la frontera de la ciudad, la distancia a los pueblos rurales fue reducida considerablemente” (Book, 1995: 180).

Estamos hablando de las primeras décadas del siglo XIX, si bien es cierto que el proceso de industrialización acelerado de Alemania no había empezado aún, las consecuencias de establecer un límite físico en la ciudad, fueron desafortunadas en términos de las condiciones de vivienda de la ciudad y de la calidad de vida para la ascendente población de trabajadores. “La aduana contribuyó a la segregación de viviendas, edificios más baratos fuera de “Rosenthaler Tor” y “Oranienburger Tor” llevaron a que se establecieran allí industrias y viviendas de trabajadores” (Book, 1995: 180).

A partir de la Segunda Guerra Mundial, Alemania occidental se constituyó como una República Federal “en la cual las responsabilidades administrativas básicas para la mayoría de aspectos del orden nacional es otorgado a los “Länder”. Los “Gemeinden” o municipalidades, también disfrutaban de un considerable grado de independencia financiera,

¹⁰⁴ Tomado de “The imperial Capital”. Disponible en: <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/en/history/the-imperial-capital/>. Fecha de consulta: 02/11/2016

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

mucho mayor de la que gozan las autoridades locales en el Reino Unido, esto les da libertad en la implementación de políticas” (Hall, 2002: 164).

La ciudad de Berlín es a la vez un Estado federado, por lo que las autoridades distritales están fuertemente controladas por el senado de Berlín. Por ejemplo en los primeros años después de la reunificación, 1990-1995, Berlín estaba dividido en 20 distritos administrativos. Sin embargo “La administración de los distritos de Berlín está controlada directamente por el Senado de Berlín. Existe una Asamblea de los Alcaldes de distrito disponiendo de una función consultiva al Senado de Berlín. Las autoridades del distrito están sujetas a una supervisión del Senado correspondiente, al ejecutar los poderes diferidos tras pasados. La soberanía de la planificación está en Berlín, no en los distritos individuales”¹⁰⁷.

3.5. El sistema de planeación urbana en Alemania

El sistema de planeación urbana en Alemania en el s.XIX tuvo que centrar sus actividades a hacer frente a los retos que le planteaba al sistema la rápida industrialización del país. El crecimiento acelerado de la población, el incremento de la demanda de viviendas por parte de más trabajadores que llegaban a Alemania, y la organización del uso del suelo, eran los temas prioritarios que debía enfrentar el sistema de planeación en Alemania. No obstante, la respuesta de las instituciones encargadas de la planeación en ese momento fue deficiente.

“A lo largo de toda la historia de los esfuerzos de la reforma a la vivienda en Alemania nos encontramos con un deseo compulsivo de hacer comparaciones con Inglaterra” (Bollerey y Hartmann, 1980 en Sutcliffe, 1980: 135). Los mismos problemas que enfrentaba Alemania derivados de la industrialización llegaron más temprano al Reino Unido. Se realizaban tantas comparaciones con el sistema de planeación británico que “un arquitecto fue agregado a la embajada de Alemania en Londres. Sus instrucciones eran las de evaluar, en nombre del emperador alemán y de la nación, el ejemplo de la provisión de viviendas en Inglaterra. Este arquitecto Hermann Muthesius, entregó su informe en un trabajo de 3

¹⁰⁷ Tomado de Roca, J. (1995) “Rehabilitación Urbana Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal). Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. 1995. Pág. 32-33).

volúmenes “Das englische Haus” publicado en 1904” (Bollerey y Hartmann, 1980 en Sutcliffe, 1980: 136).

A pesar de intentar aprender las buenas experiencias del sistema británico “debido al sistema descentralizado de administración no existían regulaciones de vivienda estandarizadas en el Imperio Alemán. Las áreas más industrializadas, y sobre todo la cuenca del Ruhr, sufren incluso hoy de históricas deficiencias en la planeación, que produjeron una mezcla visualmente y físicamente perturbadora de espacios de trabajo, vivienda y recreación” (Bollerey y Hartmann, 1980: 140).

“Con el “Reichstag” indiferente a reformar en una escala imperial, las condiciones urbanas de Alemania llegaron a ser discutidas en una multitud de pequeñas sociedades, asociaciones y organizaciones”¹⁰⁸ (Bollerey y Hartmann, 1980: 142). “Los objetivos socio políticos de estos reformistas descansaban en dirección de organizaciones de auto ayuda, y abogaron fuertemente por que la clase trabajadora fuera propietaria de viviendas” (Bollerey y Hartmann, 1980: 142).

3.5.1. Las sociedades cooperativas de vivienda en Alemania

La primera asociación que se conformó para mejorar las condiciones de la clase trabajadora en Alemania se creó en Berlín, “las ideas de Huber, un profesor conservador de filología, produjo “The Berliner Gemeinnutzige Bau-Gesellschaft (Berlín Cooperative Building Association), que fundó en 1847 con el arquitecto del gobierno de Prussia, C.W Hoffmann. Como primera asociación cooperativa para la reforma de viviendas en Alemania, esta fue honrada por el miembro honorario del “English Prince Consort”, Albert von Sachsen Coburg-Gotha” (Bollerey y Hartmann, 1980: 137).

No obstante, el alcance de las iniciativas de esta primera sociedad, a pesar de contar con el apoyo de líderes y personalidades de la sociedad prussiana, fue limitado. “el tiempo no estaba aún maduro para una reforma en Alemania” (Bollerey y Hartmann, 1980: 137). En la

¹⁰⁸ Una de esas organizaciones fue la “Verein Reichswohnungsgesetz, fundada en 1898 por Karl von Mangoldt, y conocida desde 1904 como la “Deutscher Verein für Wohnungsreform. Los objetivos de la asociación eran: la extensión de la ocupación de propietarios, la provisión de tierras para viviendas baratas, ayudas públicas para viviendas y una legislación de rentas orientada socialmente. No fueron incorporadas en la legislación hasta la aprobación de la ley de vivienda de Prussia en 1918.” En (Bollerey y Hartmann, 1980: 162 en Sutcliffe, 1980).

primera década del siglo XIX, los efectos negativos sobre el urbanismo en la ciudad, de procesos de rápida industrialización, todavía no eran tan notorios en Alemania, los procesos de industrialización llegaron más rápido a países como Inglaterra y Francia. Por tanto, el impacto de estas primeras asociaciones no tuvo resonancia en la sociedad, porque el contexto no ayudó como soporte a hacerlas más fuertes y legitimar sus iniciativas.

“Las pobres condiciones de vivienda, reveladas ya en el censo de 1861, fueron contrarrestadas por códigos de vivienda, regulaciones y planes de extensiones de ciudad los cuales, lejos de imponer orden en la dinámica de crecimiento urbano, apenas añadieron a la confusión” (Bollerey y Hartmann, 1980: 139). El sistema de planeación urbana mostró debilidad para resolver el problema.

Ese momento de debilidad fue aprovechado por las primeras asociaciones cooperativas que trabajaban de manera colectiva para abordar el problema. El gobierno vio la necesidad de crear un marco normativo para estas asociaciones y expidió las primeras leyes sobre sociedades cooperativas. Con la segunda Ley de 1889 en esta materia, por ejemplo “el número de “Building Societies” se incrementó más de 10 veces entre 1890 y 1905, de 50 a 588 sociedades. Legislaciones posteriores dieron mayor respaldo a las “Building Societies” (Bollerey y Hartmann, 1980: 142).

Sin embargo, y a pesar del respaldo de las instituciones de la época a estas asociaciones que empezaban a crearse, pocas fueron las propuestas por parte de estas organizaciones para solucionar los problemas de escasez de vivienda. El trabajo en estos años de las organizaciones fue tan estéril como el trabajo de las instituciones encargadas de la planeación en Alemania. “Esos estudios solamente describieron el problema, no lo resolvieron. Los estudios estaban basados en la clase trabajadora” (Bollerey y Hartmann, 1980: 142-143).

3.6. La participación ciudadana en la planeación urbana de Berlín

Hemos discutido anteriormente, en el caso de estudio de Madrid Río, que el modelo o enfoque de planeación urbana que se plantee en las políticas de urbanismo del país, o en la política de urbanismo de la ciudad, tiene una influencia definitiva en el abanico de posibilidades que tiene el ciudadano para participar y en las maneras en que lo puede hacer.

Son las decisiones políticas que toman los responsables del urbanismo las que cierran o abren caminos a la participación ciudadana.

El enfoque del urbanismo en Berlín ha cambiado en diferentes etapas en el tiempo, y se han presentado cambios en el enfoque del urbanismo en cortos periodos de tiempo por diversas razones, una de ellas y tal vez la más importante fue que el contexto de guerra fría hizo que las posiciones ideológicas de los gobiernos que se asentaron en cada mitad de la ciudad impusieron un urbanismo diferenciado, determinado por la ideología comunista en Berlín oriental, y la capitalista en Berlín occidental. “La ciudad fue socialmente, económicamente y espacialmente polarizada” (Strom & Meyer, 1998, citado en Levine, 2004: 94).

“Bajo la RDA, las fachadas de los edificios y las escaleras derrumbaron, los balcones colapsaron y no fueron reemplazados. El barrio Prenzlauer Berg sufrió de una ausencia de parques públicos, sitios de juego, escuelas y jardines de niños, todas las instalaciones que habían sido infradotadas por la RDA” (Levine, 2004: 95). En Berlín oriental, se implementaron políticas urbanas que llevaron al deterioro de los barrios en esa parte de la ciudad y requirió de una intervención mayor tras la reunificación. Por tanto, se implementaba un urbanismo diferenciado en la ciudad dividida, un urbanismo marcado fuertemente por la ideología.

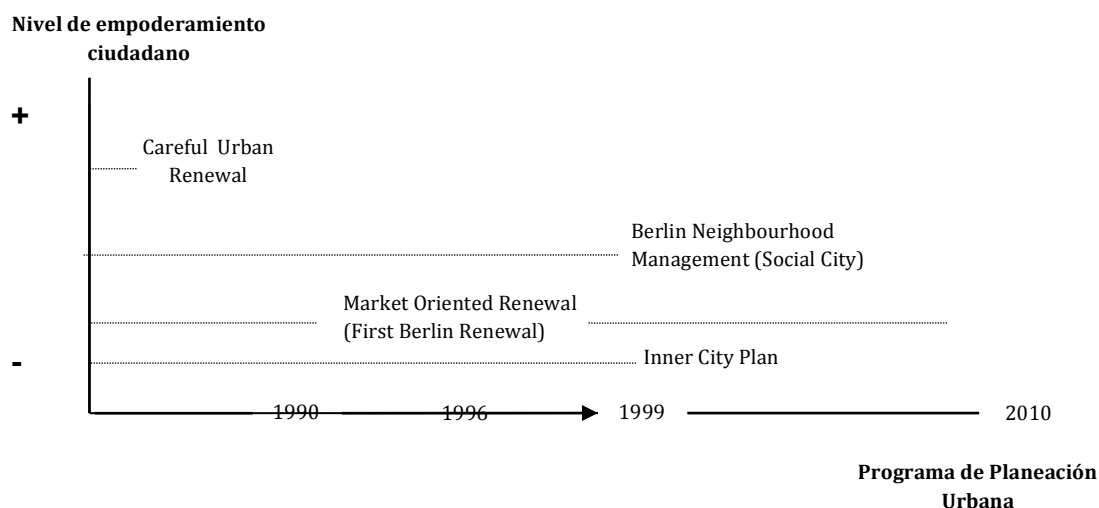
En este contexto de polarización llegó, a partir de la reunificación, un intento diferente de planear la ciudad. En el año de 1990 la ciudad de Berlín reunificada tenía el desafío de superar el retraso en infraestructura, retraso económico y político respecto a otras ciudades de Europa. La reunificación por tanto, es una de esas tantas variables que hizo que las políticas de regeneración urbana, y el modelo de planeación urbana, cambiaran tanto en tan cortos periodos de tiempo.

La reunificación tuvo un impacto central para el urbanismo de la ciudad, porque planteó un reto a las instituciones de planeación existentes, especialmente porque habría que pensar en ese momento, cómo articular e incluir en la actividad de planeación a la diversidad de actores que se interesaron en el desarrollo urbano de la ciudad a partir de 1990, entre esos actores se encontraban los residentes de los barrios y sus iniciativas.

La aparición de diversos actores era un reto para la administración, porque las discusiones entre los actores “eran inicialmente complicadas por el hecho de que no existía una base formal ni legal para la planeación en principios de los 90’s en Berlín. El Plan de Uso del Suelo desarrollado para el Berlín occidental en 1988 y el Plan General de Desarrollo creado en 1980 para Berlín oriental eran irrelevantes en 1990” (Schwedler, 2001: 30).

Los antecedentes a la reunificación son importantes y se deben tener en cuenta para analizar el nuevo urbanismo que nació en Berlín después del año 1990. Para analizar el papel de los ciudadanos en el modelo de planeación urbana de la ciudad, se hará un énfasis especial en ese nuevo urbanismo de la ciudad reunificada. La figura 13 nos puede dar una idea de cómo se han transformado los enfoques y programas de planeación urbana en Berlín en los últimos 25 años, y cuál ha sido el nivel de empoderamiento que se le ha dado al ciudadano dentro de esos enfoques y programas de planeación urbana.

Figura 13. Nivel de empoderamiento del ciudadano en los programas de regeneración urbana en Berlín 1990-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Schwedler, Richter, Mitrogorji.

Dos enfoques de la actividad de planeación urbana en la ciudad, el “Careful Urban Renewal” aplicado entre 1980 y 1990 únicamente en Berlín occidental, y el “Market Oriented Renewal” aplicado a partir de 1990, incluso hasta la actualidad en la ciudad reunificada, fueron centrales en la actividad de planeación para la ciudad. Por otra parte, el “Inner City Plan” aprobado en 1999 y el programa “Neighborhood Management” implementado también a partir de 1999, son dos programas públicos o herramientas de

planeación también centrales en el urbanismo de la ciudad. Puede afirmarse que uno de los elementos que más se transformó de un enfoque a otro, es decir del “Careful Urban Renewal” al “Market Oriented Renewal” fue el grado de participación del Estado Federal de Berlín en la financiación de los proyectos de regeneración urbana.

A partir de 1980, bajo el enfoque “Careful Urban Renewal” la financiación se realizaba mayoritariamente a partir de recursos públicos, no obstante bajo el enfoque del “Market Oriented Renewal” más exactamente a partir de 1990 la financiación de los proyectos fue cubierta mayoritariamente por inversores privados. Con la implementación a partir de 1999 del programa “NM” en Berlín, bajo el marco del programa de carácter nacional “Socially Integrative City”, los fondos de la Unión Europea pasaron a ser fundamentales para la financiación de los proyectos de regeneración urbana.

La tendencia de cambio se caracterizó por una alta actividad regulatoria de las instituciones de planeación y por la financiación pública de los proyectos en el “Careful Urban Renewal” a una mínima intervención y menor financiación pública, cuando se implementó el “Market Oriented Renewal” en los años 90’s. La estrategia a partir de 1990 fue atraer la mayor cantidad de inversores para superar problemas centrales en el urbanismo de la ciudad, como la escasez de viviendas, la escasez de espacios públicos, y la regeneración de viviendas deterioradas especialmente en Berlín oriental.

3.6.1. Antecedentes a la reunificación: el “Careful Urban Renewal”

Antes de que el gobierno local de Berlín adoptara un enfoque de la regeneración urbana orientada al mercado a partir de 1990, lo que predominó en la ciudad fue el “Careful Urban Renewal” o “Neighbourhood Oriented Approach” que nació a partir de la organización de la “International Building Exhibition” que se celebró por primera vez en 1979. “La IBA estableció 12 principios básicos para una nueva dirección en la planeación de Alemania. El principio número uno encapsuló el espíritu de esta nueva y dirección alternativa para los futuros esfuerzos de redesarrollo en Berlín: La renovación debe dirigirse a las necesidades de los actuales residentes, quienes deben ser partícipes en el proceso de planeación. El existente stock de viviendas debe ser preservado donde sea posible” (STERN, 1989:12,

citado en Levine, 2004: 98). Esos 12 principios del año 1979, fueron adoptados por los concejales de Kreuzberg y por la ciudad de Berlín en 1982 y 1983” (Levine, 2004: 98).

La IBA era una sociedad de responsabilidad limitada creada en el año 1978 “financiada en un 75 % por las instancias federales y en un 25 % por Berlín del oeste, en 1989 la sociedad se transforma en agencia privada de renovación, la S.T.E.R.N.”¹⁰⁹. Como veremos más adelante, la agencia S.T.E.R.N se convertiría en uno de los actores principales a partir de 1990, cuando se agota el enfoque de “Careful Urban Renewal” y empieza otra etapa en el urbanismo en la ciudad, el inicio del “Market Oriented Urban Renewal”.

No obstante, el enfoque del “Careful Urban Renewal” implementado en Berlín occidental es una iniciativa que nace antes del establecimiento de los principios planteados por IBA. Nace a partir de la organización por parte de los ciudadanos de protestas contra el urbanismo que se venía aplicando en la ciudad desde los 60’s, un urbanismo basado en la idea que derrumbar edificios históricos y edificar nuevos era la solución más acertada para garantizar vivienda sostenible.

El distrito de Kreuzberg se convirtió en el refugio de estos movimientos que pedían un cambio en la renovación urbana de la ciudad. La estrategia de estos ciudadanos fue ocupar los edificios que iban a ser demolidos. Posteriormente a estos hechos “Hart-Walther Hamer probó que la renovación de los edificios existentes, era más barato y más efectivo que la demolición y reconstrucción. Cuando se convirtió en el director del programa Careful Urban Renewal” del IBA en 1979, ya había probado exitosamente sus ideas en 450 unidades en Charlottenburg’s Klausnerplatz”¹¹⁰.

Cabe anotar que la base de financiación de estos programas fue el subsidio por parte del Estado, en esta etapa del urbanismo en la ciudad la participación económica del Estado Federal de Berlín era fundamental para el “Careful Urban Renewal”. Pero esta tendencia vendría a desaparecer a partir de la reunificación y por tanto, cambiaría también el enfoque

¹⁰⁹ Tomado de “Rehabilitación Urbana Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal). Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. 1995. Pág. 212).

¹¹⁰ Tomado de “Do it yourself-international building exhibition”. Disponible en: http://www.locallygrowncity.net/index.php?option=com_content&view=article&id=35:diyiba&catid=7&Itemid=101&lang=en. 10/01/2015.

del urbanismo que se ejecutaba, porque la implementación de los programas no dependería 100 % del Estado sino que otros actores participarían de la ejecución de los proyectos, especialmente actores privados.

Además del “Careful Urban Renewal” existían otros programas que resultaron del IBA como el “Critical Reconstruction Program” el cuál se enfocó en nuevas construcciones. Un componente importante del “Careful Urban Renewal” fue la financiación del programa “Selbsthilfe” (Auto-ayuda)”¹¹¹. El programa de auto-ayuda despierta el interés de esta investigación porque intentó empoderar al ciudadano, es un programa que se puede considerar como constructor de capital social en el sentido que promovía la organización de los ciudadanos en organizaciones cooperativas.

Como menciona Levine (2004) “estos proyectos tenían la intención de promover la estabilidad social y la integración a través de fortalecer la identificación de los residentes con su comunidad (STERN, 2001, citado en Levine, 2004: 97). “El programa “Selbsthilfe” en particular ayudó a asegurar que un número de residentes económicamente marginados del distrito participaran en su resurgimiento. El programa otorgó ayudas a cooperativas de vivienda, artesanos y a los propietarios de pequeñas tiendas. También buscó asistir acuerdos de vivienda no tradicionales, incluyendo viviendas compartidas para jóvenes y ex “okupas” críticos de los ideales capitalistas” (Levine, 2004: 97).

Esos movimientos de “okupas”, que demandaban una política de regeneración urbana que evitara el desplazamiento de residentes históricos y que fueron importantes para que naciera el “Careful Urban Renewal”, se integraron a los nuevos programas planteados desde las instituciones de urbanismo. Esta integración se puede destacar como un objetivo alcanzado por parte del programa “Auto-ayuda”, porque contribuyó a la participación formal en este proyecto urbano y desincentivó la participación informal, que en el caso de los “okupas” se hacía a través de la protesta.

Son varios los ejemplos donde el empoderamiento de grupos de ex “okupas” a través del programa “Auto-ayuda” resultó en avances y mejoras para los barrios en Berlín. Por ejemplo, “Una asistencia de 450.000 DM permitió a un grupo de ex “okupas” organizar una

¹¹¹ Ibid.

cooperativa y adquirir y modernizar 8 unidades de vivienda en sus edificios, cada miembro de la cooperativa puso 15 horas de trabajo a la semana” (Levine, 2004: 97).

“El primer apoyo “Selbsthilfe” fue otorgado a una cooperativa formada por un grupo de antiguos “okupas” que durante los días críticos de la RDA, se habían comprometido en intensas acciones para frustrar los planes de demoler su edificio “Rykestrasse” para la construcción de un nuevo proyecto de vivienda. La cooperativa emprendió la remodelación no solamente de las unidades de vivienda de los edificios sino también de un café en el corazón de Kollwitzplatz, manejado por los miembros de la cooperativa y frecuentado por los berlineses del este” (Levine, 2004: 97).

El activismo de los ex “okupas” logró consolidar un objetivo colectivo entre sus participantes, que era el de proteger sus viviendas. Su activismo a través de la participación informal les permitió hacer visibles sus intereses y permitió la formulación de un programa urbano para reivindicar esos intereses. En este caso no hubo una participación directa de los ex “okupas” en la formulación del programa sino en su implementación.

“El “Careful Urban Renewal” empezó como respuesta a iniciativas locales que expresaron su protesta contra una inadecuada y destructiva planeación de arriba a abajo. Al apoyar iniciativas de base, el IBA 84 estableció una ética de “hazlo tú mismo” que continuó hasta que estos subsidios expiraron”¹¹².

En las tres últimas décadas antes de la reunificación, varias iniciativas demuestran el apego al principio de comprometer a los residentes en la planeación urbana, si bien no hay evidencias claras de que se implementaran mecanismos de co-decisión, para poder hablar de la aplicación de un enfoque de urbanismo colaborativo, si se identifica una sensibilidad especial a acoger iniciativas ciudadanas para inspirar programas como por ejemplo, el “Selbsthilfe” de 1984, que buscó aprovechar las relaciones de confianza entre sus miembros, o por ejemplo las iniciativas de los “okupas” donde se aprovechó el sentido de identidad que nació entre sus miembros hacia su barrio, para involucrarlos en la implementación de proyectos de regeneración urbana.

¹¹² Ibid.

3.6.2. Reunificación: el “Market Oriented Renewal” 1990-1999

Con la unificación de la ciudad el ordenamiento de la ciudad cambió, y algunos distritos cobraron especial relevancia, ya que una vez destruido el muro pasaron de ser periferia a ser parte del centro de la ciudad. Este es el caso del distrito de Prenzlauer Berg ubicado en Berlín oriental. Como menciona Holm (2006) “el precio de la tierra se disparó a 1.000 Marcos alemanes por metro cuadrado, superando de lejos el precio de incluso las mejores áreas residenciales en “Berlín occidental” (p. 116).

Uno de los acontecimientos más importantes en la planeación de la nueva ciudad reunificada fue la exportación desde Berlín occidental del “Careful Urban Renewal” a Berlín oriental. En la parte oriental se aplicaron durante varias décadas unas políticas urbanas centralizadas y la sociedad estuvo influenciada muchos años por la ideología comunista del gobierno. El proceso de implantación de un nuevo urbanismo en Berlín oriental se convirtió entonces en el primer desafío y primera prioridad.

Dentro de las transformaciones en el urbanismo de la ciudad reunificada se puede resaltar “esa del socialismo al capitalismo y la variación de incorporar la sociedad del oriente dentro de un sistema político occidental. Fue central para la reunificación, la transferencia de estructuras administrativas del occidente al este, adicionalmente la descentralización del gobierno fue un cambio significativo en el proceso de transformación” (Holm, 2006: 116).

El objetivo principal para este trabajo es conocer cómo afectó esa transformación institucional, es decir, un urbanismo más abierto a la descentralización, a la participación del ciudadano en los proyectos urbanos. El primer cambio que puede destacarse, es que Berlín oriental nunca conoció un urbanismo en el que se aplicara una cooperación de actores de distintos sectores. Con la reunificación por tanto y la implantación transitoria del enfoque del “Careful Urban Renewal” los residentes, asociaciones y agencias privadas pudieron pasar eventualmente de un rol pasivo a uno activo en el urbanismo de la ciudad.

Por tanto los primeros años de la reunificación se caracterizaron por la aplicación de lo que se denominó el “Método de Reconstrucción Crítica” inspirado en el “Careful Urban Renewal” que se venía aplicando antes de la reunificación. ““El Método de Reconstrucción Crítica” ayudó a proveer alguna guía inicial a los planeadores e inversores durante los

inicios de los 90's cuando los instrumentos de planeación no estaban todavía disponibles (tales como los planes de uso del suelo y los "buildings plans")" (Schwedler, 2001: 33).

3.6.3. Transición del "Careful Urban Renewal" al "Market Oriented Renewal"

La implementación sostenida del "Careful Urban Renewal" sería imposible de materializar en los primeros instrumentos de planeación de la ciudad unificada, especialmente por una fuerte crítica de poderosos actores que se interesaron en la reconstrucción de la ciudad. "La aplicación de estos principios durante los 90's llevó a numerosos conflictos con inversores, con expertos y ciudadanos, y también entre diferentes departamentos de la ciudad y los distritos. Mientras que los inversores primariamente querían edificios de más alta densidad para hacer los proyectos individuales más rentables, otros eran críticos sobre aumentar la densidad porque temían perder espacios verdes abiertos del centro de la ciudad" (Schwedler, 2001: 33).

Uno de los obstáculos más importantes para encontrar un consenso sobre el tipo de urbanismo que se quería para la ciudad reunificada fue la diversidad de colores políticos que gobernaban la ciudad después de la reunificación. "El nuevo gobierno de Berlín estaba formado por una coalición de partidos con una fuerte influencia de los verdes" (Newman & Thornley, 2011: 174). "Berlín era gobernada por los social demócratas y los verdes brevemente en el momento de la reunificación de la ciudad, a partir de ahí ha sido gobernada por los Cristianos-demócratas (CDU) y social demócratas. Los dos departamentos administrativos más importantes para la planeación urbana el "Building House and Traffic" y el "Urban Development and Environmental Protection" estuvieron durante este tiempo dirigidos por ministros de partidos políticos diferentes"¹¹³ (Schwedler, 2001: 31).

Los verdes por ejemplo, eran más partidarios de la profundización del "Careful Urban Renewal" y defendían el respeto por los espacios verdes abiertos, que mencionábamos anteriormente, en el centro de la ciudad y en especial de garantizar un "corazón verde" desde el Tiergarten hasta Postdamer Platz. Sin embargo "otros miembros de la coalición

¹¹³ Al final de 1999 estos dos departamentos de gobierno fueron combinados para formar un "Super Ministerio" que está bajo la dirección del partido Social Demócrata. Tomado de (Neill & Schewdler, 2001: 39).

trabajaban con Daimler-Benz en una visión alternativa de desarrollo económico. La visión verde perdió y el Senado de Berlín vendió el terreno a Damier-Benz por una décima parte de su precio de mercado” (Caygill, 1997, citado en Newman & Thornley, 2005: 175).

Los intereses y prioridades eran diversos entre los líderes y responsables de la actividad de planeación urbana en la ciudad después de la reunificación. Como se mencionó anteriormente después de la derrota de los verdes, la ciudad de Berlín fue gobernada por la coalición entre el partido social demócrata (SPD) y los demócratas cristianos (CDU) . “Esa matemática de partido tenía la intención de asegurar que los intereses políticos más importantes, valores y objetivos fueran tomados en consideración en asuntos de planeación urbana. Pero muy frecuentemente solo llevó a diluir compromisos, por ejemplo con el “Inner City Plan de 1999” (Schwedler, 2001: 31).

Por otra parte, otra de las dificultades que encontró la actividad de planeación urbana en los primeros años de la reunificación, fue la condición de Berlín como estado federado y ciudad a la vez, un estado federado dividido en 23 Distritos. “Las responsabilidades de la planeación de los proyectos junto con los procesos de permisos están divididos (y en algunos casos solapados) entre el distrito y los ministerios de Berlín. Esta situación provoca cada vez más conflictos, que se deben en algunos casos a motivaciones políticas y en otros a intereses muy diferentes del Ministerio y los distritos, que difieren entre ellos de acuerdo a sus poblaciones particulares” (Schwedler, 2001: 31-32).

Esta disparidad de competencias e intereses tiene una influencia importante para la participación, en especial porque los distritos -los más cercanos a los ciudadanos- gozan de menores facultades y autoridad en materia de planeación, por tanto, tienen dificultades en establecer mecanismos para involucrar a los ciudadanos, sobre todo porque las decisiones en esa materia estaban más centralizadas y concentradas en los ministerios de Berlín. Adicionalmente, la coalición de partidos distintos hacía más difícil direccionar una política clara hacia la participación.

3.7. Los primeros instrumentos de planeación en Berlín reunificada

Los dos primeros instrumentos que se buscaron construir a partir de la reunificación para definir la actividad de planeación en la ciudad, fueron el Plan de Uso del suelo y el “Inner

City Plan”. No obstante en los primeros años después de la reunificación las “leyes de la Alemania Occidental fueron en cualquier caso exhaustivamente aplicadas después de la unificación oficial de la ex Alemania del este” (Schwedler, 2001: 33).

Otros instrumentos que se buscaron construir, además del plan del uso del suelo y el “Inner City Plan” posteriormente a la reunificación de la ciudad, fue una amplia investigación a lo largo de la ciudad para establecer “áreas de renovación urbana”. “En Julio de 1992, El Senado de Berlín inició 39 áreas de investigación. En 1993, 1994 y 1995, 22 áreas de renovación fueron oficialmente designadas, con un área de aproximadamente 8.1 kilómetros cuadrados y una población promedio de 5.000 residentes por área de renovación (Senat Berlín, 2001 citado en Ahlfeldt, Maennig & Richter, 2013: 7). “De las 39 áreas 27 están ubicadas en Berlín oriental y 12 en Berlín occidental, se trata de rehabilitar unas 181.100 viviendas”¹¹⁴.

En los primeros años de la reunificación, un elemento que tuvo una alta influencia en la participación del ciudadano en los proyectos de regeneración en Berlín oriental fue la alta movilidad de residentes y flujo de residentes en la zona. “Más del 60 % de todo el trabajo de renovación realizado entre 1992 y 1995 fue financiado y organizado a través de programas públicos. De esta manera, los subsidios limitaron los incrementos de renta. Más del 60 % de los residentes que vivían en una casa después de la modernización habían vivido allí antes de que empezara la modernización, lo que indica que el objetivo social de la política de renovación - de prevenir el desplazamiento- fue llevado a cabo exitosamente” (Holm, 2006: 117).

Sin embargo, a partir de 1996 y debido a la crisis de las finanzas en Berlín, lo que caracterizó a la renovación urbana fue la financiación privada, con lo que la posibilidad del gobierno de mantener el control sobre el nivel de rentas se redujo. “Como resultado muchos antiguos residentes se mudaron, así menos del 50 % de residentes fueron cubiertos por las nuevas políticas de control de rentas. Durante el periodo después de 2000 menos del 25 % de los residentes eran antiguos residentes” (Holm, 2006: 117).

¹¹⁴ Tomado de “Rehabilitación Urbana” Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal). Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. 1995. Pág. 218).

La movilidad de residentes en distritos como el de Prenzlauer Berg en Berlín oriental ha resultado en un cambio de la estructura social del distrito. Residentes con altos niveles educativos llegaron a residir en la zona. “Entre 1991 y 1999 más de 225.000 personas dejaron o se movieron dentro del Distrito” (Holm, 2006: 119). Esta es una variable que afecta la participación de los ciudadanos, primero porque dificulta la posibilidad de responder al interrogante ¿Quién participa?, también afecta la participación, porque la movilidad dificulta el arraigo de los residentes con su barrio y el sentido de identidad y compromiso con el mismo.

La alta movilidad también dificulta tener un mapa claro de los intereses de los residentes históricos del barrio, por eso los procesos de participación se deben analizar caso a caso y en un momento específico en el tiempo. Como menciona Holm (2006) “la regeneración de plazas públicas se convirtieron en un asunto de los nuevos residentes del área. Jóvenes, bien educados, y la mayoría proveniente del occidente, fueron rápidamente incluidos en procesos participativos, al igual que los profesionales participantes” (p. 121).

El cambio de las características de los residentes que vivían en Berlín oriental, como por ejemplo en Prenzlauer Berg, resultó en una mayor participación de aquellos con estándares educativos más altos, mientras que otros grupos de residentes vieron limitada su posibilidad de participar. Por ejemplo en Helmolplatz “grupos desaventajados como los alcohólicos, los habitantes y niños de la calle, carecían de los recursos culturales y sociales necesarios para participar en los procesos de desarrollo y asegurar que sus intereses fueran satisfechos” (Holm: 2006, p. 121).

Al igual que el caso de Madrid, los anteriores antecedentes descritos son necesarios para conocer los efectos de las normas urbanísticas, en este caso la evolución de los modelos de planeación urbana en la formación del contexto en el cuál, los ciudadanos ejercían su derecho a participar. Hechos históricos como la reunificación de Berlín plantearon retos a la actividad de planeación, ampliaron el espacio geográfico de intervención, y presentaron a las autoridades de planeación una sociedad unificada con influencias ideológicas distintas que planteaba demandas con referencia al urbanismo futuro de la ciudad. Como mencionamos anteriormente, en la siguiente sección se describe y se analiza la participación de los ciudadanos en programas urbanísticos de la ciudad reunificada como el “Inner City

Plan” y el Programa “Neighbourhood Management” y adicionalmente se presentan las características y el proceso de formación del capital social en Berlín.

3.8. El “Inner City Plan” de 1999

El “Inner City Plan” de 1999 fue el primer “Máster Plan” de la ciudad reunificada y es de especial importancia para la ciudad porque establece los lineamientos para el desarrollo urbano del centro de la ciudad. También es importante porque establece las prioridades del gobierno en materia de desarrollo de proyectos de regeneración urbana y aporta las primeras regulaciones para la unificación física de la ciudad. Es la primera vez que la ciudad se planteó un plan para el nuevo centro occidental como también el centro histórico de la ciudad.

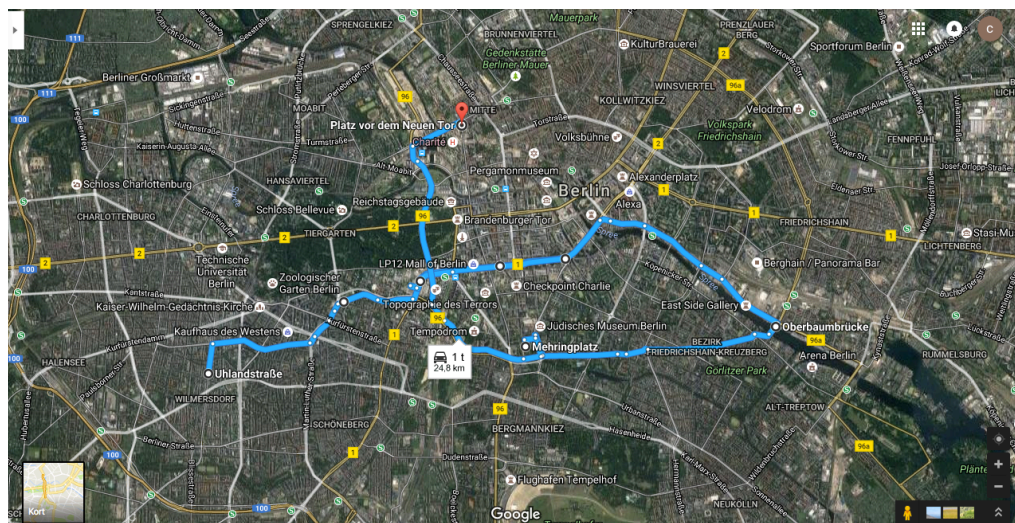
El área sobre la cual fue implementado el “Inner City Plan” dejaba ver en esa época la cantidad de suelo urbanizable que existía en la ciudad, la cantidad de espacio sub o in – utilizado, entre otras razones, debido a políticas urbanas heterogéneas y aplicadas con enfoques distintos, resultantes de dos gobiernos ideológicamente opuestos. “El espacio abierto no utilizado en particular en los distritos de Berlín-Tiergarten, Mitte, Kreuzberg y Friedrichshain ofrecen cerca de 1.7 millones de metros cuadrados”¹¹⁵.

El área geográfica donde se implementa el “Inner City Plan” se enfocaba primero en Berlín oriental y su segunda prioridad era Berlín occidental. “El desarrollo en los próximos años se enfocará en la región de Mitte. El área designada del plan se extendió desde la calle “Uhland” en el occidente hasta “Oberbaum Brücke” en el este, desde “Mehring Platz” en el sur a “the platz vor dem Neuem Tor” y la estación de trenes “Nordbahnhof”. Esta área incluye el nuevo centro occidental y el centro histórico”¹¹⁶. En la figura 14 se puede observar la demarcación del impacto del “Inner City Plan” y se puede observar también los puntos occidente-oriental (Uhlandstrasse a Oberbaumbrücke) y los puntos sur-norte (Mehringplatz a Platz vor dem Neuem Tor), que mencionamos anteriormente. Por otra parte, La tabla 12 resume las especificaciones de la propuesta del “Inner city Plan.

¹¹⁵ Tomado de Planwerk Innenstadt Goals and Conceptions. Berlin Department of Urban Development. December 1999. Sitio web no disponible. El documento me fue enviado directamente desde Berlín.

¹¹⁶ Tomado del Brochure Plannwerk Innenstadt. Sitio web no disponible. El documento me fue enviado directamente desde Berlín.

Figura 14. Delimitación del área de impacto del “Inner City Plan”



Fuente: Tomado de google maps.

Tabla 12. Áreas principales que afecta el “Inner City Plan” de Berlín

Área	Descripción
Leipziger Strasse	Construcción de 6 carriles en el segmento de Leipziger Strasse entre Charlotten Strasse y Spittel- Markt
Spittel Markt and Friedrichswerder	Restauración del Spittel Markt y construcción de áreas residenciales complementado con espacios verdes y parques
Fischerinsel	Construcción de 6 carriles en Gertrauden Strasse. Construcción en ambos lados de la calle de edificios para uso comercial y residencial
Molken Markt	Construcción de nuevos edificios residenciales donde se encuentran las ruinas de las iglesias Kloster y Parochial.
Muhlendamm and Grunner Strasse	Construir seis carriles para Muhlendamm y grunner strasse
Marx-Engels Forum	Consolidación de esta área como espacio público verde. El objetivo es transformar el área en un área de encuentro popular.
Gleisdreieck	Crear un parque con un ambiente amigable y un uso mixto incluyendo áreas de deportes. También se planea construir edificios cerca a la estación de Gleisdreieck
Kulturforum	Crear un área que conecte los dos centros de la ciudad

Fuente: Elaborado a partir del documento Planwerk Innenstadt Goals and Conception. Berlin Department of Urban Development. December, 1999.

3.8.1. Proceso de participación en el “Inner City Plan”

Cuando se analizan las metas que el “Inner City Plan” buscaba alcanzar, y que eran acordes a los principios de la planeación aprobados por el Senado de Berlín en mayo de 1999 no se considera el tejido asociativo existente, a las organizaciones cívicas de los barrios, los movimientos urbanos u otros grupos interesados, como una parte en el proceso de planeación o como un actor a tener en cuenta para cumplir las metas de planeación para la ciudad. Por lo menos en las 9 metas de planeación que presenta el Ministro del Senado de Berlín para el Desarrollo Urbano no se contempla fomentar la participación ciudadana en el proceso de planeación.

El “Inner City Plan” se formuló de manera unilateral por parte de las oficinas de la administración pública encargadas de la planeación, como en Madrid y otras ciudades en Europa, el proceso de participación dentro de la formulación del plan se limitó a realizar “public meetings” y “public forumss”. No se plantearon dentro de la formulación del “Inner City Plan” iniciativas para empoderar a los Concejos Distritales para que tuvieran herramientas para fomentar la participación de los ciudadanos en los diferentes proyectos urbanos que les planteaba el “Inner City Plan”. Por tanto, es evidente el déficit democrático en la formulación del plan, y la decisión del gobierno federal de dar la espalda a cualquier posibilidad de alcanzar un modelo de planeación colaborativo para la ciudad.

El “Inner City Plan” “es examinado en mayor profundidad y revisado en “workshops”. Esos resultados son presentados en exhibiciones, allí, los distritos, los departamentos de gobierno de la ciudad, ciudadanos afectados y propietarios se juntan para desarrollar soluciones alternativas a los aspectos conceptuales controvertidos que puedan encontrar un amplio consenso”¹¹⁷.

Para el gobierno ese proceso informativo, la realización de los “workshops” y “public meetings” era suficiente y fue exitosamente aplicado, de acuerdo al Departamento del Senado para el Desarrollo Urbano, la Protección ambiental y la Tecnología en adelante SDUD “el proceso de participación fue exitoso” (con 16 foros y “meetings” de los proyectos, cinco exhibiciones públicas, y ocho talleres mesas redondas con planeadores de

¹¹⁷ Tomado de Planwerk Innenstadt Goals and Conceptions. Berlín Department of Urban Development. December 1999. Documento enviado directamente desde Berlín.

los Distritos y otras partes interesadas)” (Senatsverwaltung für Statenwicklung, Umwelchutz and technologie, 1999: 11, citado en Levine, 2003: 101).

Para el SDUD, la participación de los ciudadanos en el “Inner City Plan” fue exitoso, especialmente porque las exhibiciones, donde pudieron participar los ciudadanos, se realizaron antes de las grandes audiencias. No obstante, los resultados de esas exhibiciones no tuvieron una mayor influencia en las decisiones finales sobre el “Inner City Plan”. “Las exhibiciones y debates fueron reflejados en la prensa, la radio y la televisión a nivel nacional y en ocasiones a nivel internacional”¹¹⁸.

Por tanto, es evidente que los resultados del proceso de participación no se enfocaban en empoderar al ciudadano, sino en desarrollar grandes exhibiciones de marketing que intentaban vender la idea de que la participación del ciudadano fue útil para construir el “Inner City Plan”. Para la administración, sí hubo un diálogo alrededor del concepto de ciudad que se quería, “la idea fue más bien iniciar un diálogo entre diferentes posiciones, con la “Ciudad” como el común denominador, tomando y promocionando la historia del desarrollo de la ciudad en todas sus facetas”¹¹⁹.

Sin embargo, los mensajes que se pueden leer en el resumen oficial del “Inner City Plan” de 1999 son contradictorios, ya que existen afirmaciones que confirman claramente la posición del gobierno del Land de Berlín. Para el SDUD, la planeación de la ciudad se podía entorpecer por la participación de los ciudadanos, esto se pudo deducir cuando esta institución declara que “la planeación no debe verse comprometida en respuesta a cualquier inquietud sectorial, “incluso preocupaciones directas para los intereses de los ciudadanos locales” (Senatsverwaltung für Statenwicklung, Umwelchutz and technologie, 1999: 184, citado en Levine, 2003: 101).

El gobierno de Berlín entre 1996 y 1999, liderado en ese periodo en el tiempo por el alcalde Eberhard Diepgen del partido conservador (CDU) temía que las preocupaciones de los ciudadanos fueran un obstáculo para poder implementar los proyectos que pretendía. La planeación urbana al impactar a un gran número de actores, encuentra dificultades para

¹¹⁸ Tomado de Planwerk Innenstadt Berlin. Departamento del Senado para el Desarrollo Urbano, la Protección Ambiental y la Tecnología. Agosto, 1999. Pág. 185

¹¹⁹ Ibid.

encontrar consensos, de acuerdo al sustento teórico de este trabajo, la manera en que gestiona el conflicto un gobierno federal o local en una política o programa público como el “Inner City Plan” es lo que puede definir la posición y actitud de ese gobierno hacia la participación.

Por tanto, el gobierno puede optar por la búsqueda de consensos durante el proceso de formulación del proyecto y adoptar un enfoque participativo, o puede formular e implementar el proyecto unilateralmente y gestionar el conflicto después del proceso de toma de decisiones, buscando la legitimación del proyecto a partir del nivel de satisfacción de los ciudadanos con los resultados. En el caso del proceso de formulación del “Inner City Plan” que se extendió por 3 años, se aplicó un enfoque de Planeación Urbana Comunicativo ya que las instituciones se limitaron a aplicar los mecanismos legales establecidos en el “Federal Building Act” para informar al ciudadano, como por ejemplo, a través del periodo de información pública. Ese proceso de formación del “Inner City Plan” se ejecutó en el marco de una coalición de gobierno en la ciudad entre el Partido Social Demócrata (SPD) y el Partido conservador Unión Democrática Cristiana (CDU) que tuvo vigencia en la ciudad entre el año 1990 y el año 2001.

El gobierno de Berlín en el proceso de definición del “Inner City Plan” temía encontrar obstáculos inamovibles para implementar los proyectos. Excluyó al Concejo Local de la formulación del “Inner City Plan” y redujo sus facultades en materia de planeación, en una intención de centralizar la toma de decisiones en materia de planeación urbana. Para el gobierno de Berlín “la planeación maestra puede ayudar a producir una visión coherente de una ciudad en la tradición de las grandes ciudades europeas. Esto se puede hacer solo si las preocupaciones sectoriales - incluyendo aquellas de grupos de ciudadanos activistas- son mantenidas en balance. De otra manera “daría lugar a un paisaje urbano dispar de fragmentos sin rostros de la ciudad” (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, 1999: 184-185, citado en Levine, 2003: 101).

La posición de mantener la participación ciudadana transmitía el mensaje de que la formulación de las políticas de urbanismo no fuera determinada por grupos minoritarios de ciudadanos y se excluyera a la mayoría. Esta posición es entendible porque “la participación popular casi nunca es la totalidad del electorado” (Creighton, 2005: 17). Sin

embargo, los decisores se enfrentan frecuentemente a este tipo de decisiones y no deberían justificar una actitud hostil hacia la participación por temor a caer en la “tiranía de la minoría”. Por el contrario, el temor a deliberar con los ciudadanos puede constituir conflictos irreconciliables en la etapa de implementación de los proyectos, o incluso después de su implementación.

La herramienta que se utilizó en la elaboración del “Inner City Plan”, fue la de construir un proceso de comunicación que involucrara actores de diferentes disciplinas y así nutrir la discusión a partir del conocimiento técnico de diferentes áreas. No obstante, el papel de los residentes de Berlín en ese proceso fue insignificante, era claro que eran los expertos los llamados a contribuir a construir el “Inner City Plan”.

Esa predominancia de las opiniones técnicas se ve reflejada en el resumen del “Inner City Plan” cuando establece que “un proyecto de esa naturaleza podría ser demasiado para la administración, es por eso que se usaron dos equipos para el soporte conceptual y técnico, con desarrolladores urbanos “freelance”, arquitectos, teóricos de la ciudad, arquitectos de paisaje, planeadores de transporte, abogados, economistas urbanos y expertos ambientalistas”¹²⁰. En esos dos equipos de soporte conceptual y técnico no tuvo ningún espacio la participación de los residentes de Berlín.

Un equipo o cuerpo paralelo al equipo de soporte técnico y conceptual para el Plan fue el “Planning Advisory Council of the Senate Department” “el cual expuso su posición claramente en dos ocasiones”¹²¹. Dentro de este Concejo, sí tenía la posibilidad de representación los residentes de los barrios y sus asociaciones, pero en todo el proceso, el “Planning Advisory Council” - que no tenía ningún poder vinculante- expuso las preocupaciones de los residentes en escasas dos ocasiones.

Uno de los argumentos de los responsables de la administración que lideraron la formulación del “Inner City Plan” para decidir blindar el proceso de las demandas de los ciudadanos fue, en resumen, la necesidad de mantener el bien común del concepto de ciudad. Los decisores en el proceso de formulación del “Inner City Plan” tenían la

¹²⁰ Tomado de Planwerk Innenstadt Berlin. Departamento del Senado para el Desarrollo Urbano, la Protección Ambiental y la Tecnología. Agosto, 1999. Pág 184

¹²¹ Ibid.

preconcepción, que abrir la puerta a la participación amenazaría la viabilidad del plan propuesto. El equilibrio que buscaban las autoridades, se garantizó a través de evitar la discusión o deliberación de propuestas ciudadanas que eventualmente pudieran cambiar prioridades, estrategias de acción e intereses planteados en el “Inner City Plan”, es decir, propuestas que atentaran contra el concepto de ciudad propuesto en el plan.

Uno de los partidos que ejerció como fuerza de oposición en el proceso de formulación del “Inner City Plan” fue el Partido de Socialismo Democrático (PDS), partido que a partir de la reunificación reemplazó al Partido Socialista Unificado de Alemania (SED) que gobernó a la (RDA) hasta su desaparición en 1990. En particular el objetivo de este partido era la representación de los intereses de Berlín oriental en la negociación del “Inner City Plan”. “En 1955 un pequeño grupo de ciudadanos, consecuentemente, crearon un “Stadtforum von Unten” (Forum from Below 1995) para discutir visiones alternativas de planeación y desarrollo urbano en un escenario más de base” (Weszkalnys citado en Colomb, 2012: 204). Por tanto, la deliberación y socialización entre expertos que se llevó a cabo al interior de las reuniones del “Stadtforum” generó un conflicto concreto que resultó en la oposición del partido PDS al proceso.

El “Stadtforum” fue un espacio de carácter consultivo que creó Volker Hassemer Senador del Departamento de Desarrollo Urbano en abril de 1991. Hassemer era miembro del partido Unión Democrática Cristiana (CDU). “El Stadtforum estaba compuesto de 70 expertos y actores económicos convocados por Hassemer para debatir sobre asuntos específicos de planeación” (Colomb, 2012: 202). El “Inner City Plan” como lo mencionamos antes fue objeto de discusión en el Stadtforum, sin embargo el foro “estaba limitado a un público de expertos que no eran representativos de la población local” (Flierl, interview, 1999, citado en Colomb, 2012: 203). La débil representación de los ciudadanos en espacios como el “Stadtforum” condujeron a un proceso de formulación e implementación unilateral del “Inner City Plan”.

Queda claro que el concepto de ciudad planteado en el Inner City Plan fue moldeado por decisores, representantes políticos electos democráticamente, pero que no garantizaron la participación de su electorado en el proceso de formulación del plan para la ciudad. Sí permitieron la consulta y el acceso pleno a información a través de eventos informativos,

por ejemplo, las reuniones del Stadtforum fueron abiertas al público y fueron asistidas de manera masiva. Sin embargo, la planeación unilateral generó conflictos entre segmentos de la población, como los residentes de Berlín oriental que sientieron la exclusión en el proceso.

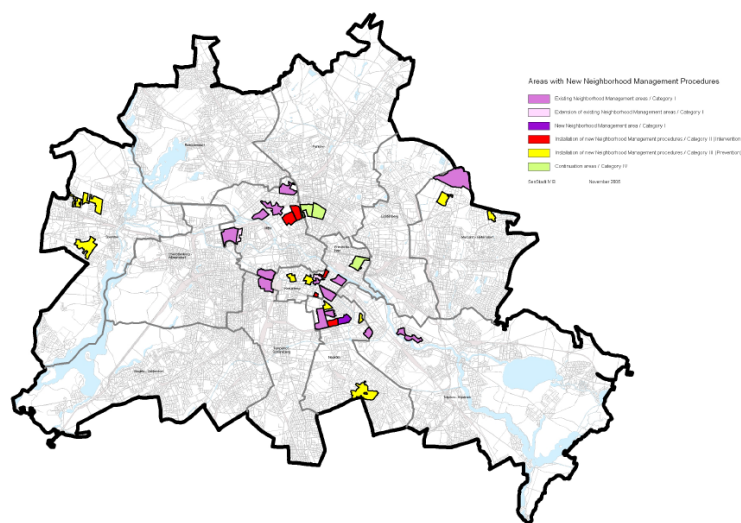
3.9. El programa “Neighborhood Management”

A finales de los años 90's Berlín empieza a reconocer que la actividad de planeación debería ir más allá de la recuperación de los barrios, y empieza a entender que la reunificación de la ciudad traía de la mano una gran variedad de problemas de carácter social para sus residentes. El gobierno empezó a ser consciente que “existían enormes diferencias de desarrollo entre los barrios del occidente y Berlín oriental , y también entre ciertas áreas dentro del mismo barrio, un estudio conducido por el Ministerio de Desarrollo Urbano identificó en detalle parámetros para estas nuevas “áreas desaventajadas” (Nagel, 1999; Senate Department for Urban Development, 2003 citado en Mitroorgji, 2003: 7).

El gobierno con esta iniciativa intentó tener un mapa más claro de cuáles eran los tipos de problemas de los barrios de la ciudad, cuáles eran los temas prioritarios que requerían una acción, y cuáles deberían ser en términos de tiempo las áreas a ser intervenidas prioritariamente, teniendo en cuenta el grado de segregación y desventaja del área. Basándose en este mapa de necesidades de la ciudad, “En 1999 y octubre de 2001, el gobierno de Berlín declaró un total de 17 áreas definidas como “Áreas con necesidades especiales de desarrollo, algunas de ellas diferían altamente en tamaño (número de residentes) y en problemas específicos (e.g con inmigrantes)”¹²². En la figura 15 se pueden identificar estas áreas en la ciudad de Berlín.

¹²² Tomado de “Neighborhood Management”. Disponible en: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/introduction.pdf>. Fecha de consulta: 01/15/2015.

Figura 15. Áreas con necesidades especiales de desarrollo



Fuente: Tomado de “Areas with new neighborhood management procedures“.Disponible en:

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/qm_gebiete_karte11_05_en.pdf.

Esta nueva categorización de los distritos de Berlín como áreas con necesidades especiales, no quiere decir que antes de 1999 no existieran ya áreas con problemas de diferentes tipos. Existían áreas con problemas y antes de que iniciara el “Neighborhood Management” de 1999 ya se habían implementado iniciativas en Berlín como, por ejemplo, el programa “First Berlín Renewal Program”, un programa que se estableció por la precaria condición del inventario de viviendas en Berlín: “en respuesta a esta situación 22 de 39 “zonas de renovación” originalmente propuestas fueron designadas entre 1993 y 1995 como zonas objetivo para el programa de renovación” (Ahlfeldt, Maennig & Richter, 2013: 5).

Por tanto, el programa “Neighborhood Management” en 1999 se creó con el objetivo de mitigar diversidad de problemas a nivel del distrito en Berlín, pero un antecedente importante fueron las investigaciones que ya entre 1992 y 1995 había realizado el Senado de Berlín para identificar áreas de renovación urbana. El programa “Neighborhood Management” tenía como prioridad: “la participación ciudadana (planear con la gente), la inclusión social (especialmente en enseñar el idioma para integrar los nuevos grupos migrantes en la sociedad alemana), las celebraciones culturales, y programas para jóvenes” (Levine, 2004: 98). Por consiguiente el programa intentaba mitigar problemas transversales

que afectaban a múltiples distritos y barrios de la ciudad, no fue un programa dedicado únicamente a la regeneración urbana de los barrios, sino que contemplaba también programas de carácter educativo, de equidad e integración social.

En la tabla 13 se resume la manera en que los diferentes actores en el programa desempeñaban su rol. La tarea o el rol era establecido por el SDUD de Berlín. No obstante a pesar de que el programa “Neighborhood Management” no nació con un enfoque de abajo a arriba, su implementación se pensó ejecutar a partir de la cooperación de una red de diversos actores.

Tabla 13. Actores protagonistas en la implementación del programa “Neighborhood Management”

Actor	Atribuciones
Quartier Management Team	Para la conformación del “QM Team”, asociaciones, ciudadanos individuales entre otros actores eligen un coordinador para que les represente. El segundo coordinador del QM Team lo elige el Ministerio de Desarrollo Urbano.
Quartier Management Advisory Board	Este grupo estaba conformado por expertos o especialistas en los problemas específicos del barrio así como líderes de los barrios que constituyen cada área Quartier Management.

Fuente: Elaborado a partir de Urban Regeneration in Berlin, New Approaches at The Neighborhood Level. Mitroorgji.2003.

Uno de los propósitos principales del coordinador designado por el Ministerio de Desarrollo Urbano era “buscar escuelas, iglesias, asociaciones de vivienda, comerciantes, entre otros para trabajar juntos como “Partnerships” (Simons & Hausserman, 2000, citado en Levine, 2004: 98). Un elemento que llama la atención en la manera en que se implementaron los proyectos bajo el programa “Neighborhood Management” es el importante papel que le otorgó el Senado de Berlín a la agencia STERN. Una de las 15 áreas del “Neighborhood Management”, por ejemplo, fue Prenzlauer Berg, en esta zona, el coordinador o administrador designado por la autoridad institucional fue STERN, una agencia privada experta en desarrollo urbano y que tiene sus orígenes a finales de los 80’s.

Como menciona Levine (2004) “La historia de la administración de los barrios por parte de STERN tiene raíces más allá de Prenzlauer Berg. STERN fue prominente como resultado

de su enfoque del “Careful Urban Renewal” en Kreuzberg, un barrio del occidente de Berlín donde los “okupas” y activistas frustraron los esfuerzos de re desarrollo de los 60’s. STERN fue creado para implementar el nuevo enfoque “Neighborhood Oriented” para la renovación urbana, solicitado por la “International Building Exhibition” (p. 98).

En el programa “Neighborhood Management” que inicia en 1999 el gobierno de Berlín, en virtud de la coalición entre el Partido Social Demócrata Alemán (SPD) y el partido conservador (CDU), apunta nuevamente a retomar algunos principios propuestos por la “International Bulding Exhibition” como por ejemplo, el de hacer partícipes a los residentes en la planeación, principios que se aplicaron antes de la reunificación pero que se hicieron más débiles entre 1990 y 1999 en un enfoque de urbanismo orientado al mercado.

Una gran diferencia del programa “Neighborhood Management” respecto a iniciativas anteriores a la reunificación, fue el cambio en la manera de financiación de los proyectos, en el programa “Neighborhood Management” existió una financiación mixta, con una participación importante de los fondos de la Unión Europea. La financiación 100 % pública que fracasó tras la crisis económica de Alemania a mediados y finales de los años 90’s, no tuvo lugar en el programa “Neighborhood Management”.

El programa “Neighbourhood Management” se financiaba a partir de los aportes del Gobierno Nacional Alemán, del Estado Federal de Berlín y de la Unión Europea, específicamente del EFRE “(European Funds for Regional Development)”. Las cifras de financiación del programa “Neighbourhood Management” se pueden observar en la tabla 14.

Tabla 14. Participación en la financiación del programa “Neighborhood Management” año 1999-2009 en millones de euros

Actor	Participación
Unión Europea (EFRE)	66,044,060
República Federal de Alemania	35,127,931
Estado Federal de Berlín	83,471,558
Total	184,643,549

Fuente: Tomado de Neighborhood Management in Berlin: Information on the program “Socially Integrative City”.

Para poder acceder a los fondos europeos y para que un proyecto se llevara a cabo, era necesaria la aprobación del Concejo del barrio que se conformaba por representantes de las diferentes partes interesadas. El interrogante que surge a partir de la implementación del programa “Neighborhood Management” es ¿si realmente el programa estaba enfocado en implementar una renovación urbana participativa en la ciudad, o se planteó el programa con un enfoque participativo solo en el papel para acceder a los fondos europeos?

Se plantea este interrogante, entre otras razones, porque la motivación para establecer esas 15 áreas en la ciudad para su regeneración y el otorgamiento de facultades a esas áreas para gestionar el proceso de regeneración urbana, radicaba principalmente en la necesidad de hacer sostenible el programa “Neighborhood Management” en el mediano y largo plazo, para alcanzar esa sostenibilidad era fundamental acceder a los recursos de la Unión Europea. Por consiguiente, el método de financiación mixta- con una alta financiación del programa por parte de la UE- pudo haber tenido el efecto de que el gobierno local, con el objetivo de garantizar los recursos por parte de la UE, adoptara herramientas que incluyeran a los ciudadanos de manera superficial y de esta manera cumplir con los criterios de elegibilidad que estaban establecidos por programas como Urban II (2001-2006) “con una contribución del ERDF (European Regional Development Fund) de 730 millones y una inversión total de €1.660 millones”¹²³. Uno de los principales ejes de financiación de este programa era la creación de “partnerships”. Como se establece en la comunicación 308 de la Comisión Europea del año 2002:

“En aproximadamente un tercio de los casos, las autoridades locales se constituyen como la autoridad administrativa, y en otro tercio, estas desempeñaron, de facto, muchas de esas funciones. De forma similar, en más del 80 % de los casos, los grupos de la comunidad local participaron en la formulación del programa”¹²⁴.

¹²³ Tomado de “Communication from the commission to the council, the european parliament, the economic and social committee and the committee of the regions. The programming of the Structural Funds 2000-2006: an initial assesment of the Urban Initiative”. Comission of the European Communities. 14/06/2002 COM(2002) 308 final. Disponible en:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/com_2002_308_en.pdf.

Fecha de consulta 01/12/2016.

¹²⁴ Ibid.

El programa “URBAN fue implementado en (1994-99) para combatir la exclusión social en 118 ciudades europeas y dio lugar a una participación local activa y muchos proyectos exitosos. Los sitios seleccionados por URBAN II (2001-2006) enfrentaban muchos retos sociales y económicos. Por ejemplo, las tasas de desempleo y de crimen doblan el promedio de la Unión Europea. Adicionalmente, una alta proporción de inmigrantes, y un ejemplo final, es que la proporción de espacios verdes, es solo de la mitad que el promedio de las áreas urbanas de la UE”¹²⁵.

Berlín, en particular, el distrito de Kreuzberg, fue uno de los beneficiarios, por ejemplo, del programa URBAN II a partir de fondos del ERDF. Por ello era fundamental que el diseño de los proyectos susceptibles a ser financiados por los fondos y programas de la UE incluyeran la participación de las comunidades como medio para combatir, entre otros problemas, la exclusión social que identificaba las áreas de intervención.

A pesar de que en el año 1993 no existía un programa como el “Neighborhood Management”, el cual tenía como uno de sus objetivos, propender a una mayor participación de los ciudadanos, se debe tener en cuenta que en el año 1995, se celebraron las primeras elecciones para el “Concejo de Representación de los Residentes” en Kollwitzplatz en Berlín oriental. Este primer Concejo de residentes de 1995 a diferencia del “Neighborhood Council” creado en el año de 2005, fue creado, no por la motivación de ajustarse a los requisitos de financiación de proyectos de los fondos europeos, sino que obedeció al cumplimiento de leyes de urbanismo creadas antes de la reunificación. El Concejo de 1995 era un espacio menos coaccionado por las directivas europeas, el Neighborhood Council de 2005, por el contrario, se podría definir como un espacio institucional más coyuntural, parte de su funcionamiento dependía de la financiación de la UE y no fue un espacio que nació como resultado de la implementación de una política federal de participación ciudadana para Berlín.

Como se menciona en el trabajo de Mitrogorji (2003) “el establecimiento de las áreas del programa “Neighborhood Management” también responde a la necesidad de adherirse a las directivas europeas de descentralizar las políticas de planeación, el cual es también el

¹²⁵ Ibid.

criterio más importante para ser elegible para fondos estructurales de la Unión Europea” (p. 8).

De acuerdo a los lineamientos del programa “Neighborhood Management” la participación ciudadana era un pilar central para lograr sus objetivos, de alguna manera se pensaba utilizar la participación con varios propósitos. Primero, con el propósito de mejorar urbanísticamente los barrios con la cooperación de los residentes y segundo con el propósito de lograr mayor cohesión social en los barrios. Las redes de ciudadanos, que se formaran a partir de su participación activa en el proyecto ayudarían a la integración de los residentes de los barrios, especialmente aquellos conformados por una alta presencia de residentes inmigrantes.

En el programa “Neighborhood Management” de 1999, como se mencionó anteriormente, la agencia STERN fue uno de los administradores designados para implementar los proyectos urbanos. En los primeros años de los 90’s la agencia STERN también participó en uno de los primeros programas de renovación urbana llamado “The First Berlín Renewal Program” del año 1993. Por tanto en áreas de renovación urbana establecidas en 1999, como por ejemplo, “Kollowiplatz” y “Teutoburger Platz” en el distrito de Prenzlauer Berg, la agencia STERN ya había implementado proyectos en la zona, pero en el marco del programa “First Berlín Renewal Program”. Por ejemplo el “Playground Kollowitzstrasse 23” y el parque de “Senefelderplatz”, implementados por STERN, se completaron en los años 1996 y 1998 respectivamente.

El programa “First Berlín Renewal” y el programa “Neighborhood Management” son dos programas distintos implementados en la primera década de la reunificación de la ciudad. La idea del programa “Neighbourhood Management”, fue aplicar un enfoque orientado a disminuir el déficit participativo que existía en la ciudad. Por otra parte, en distritos como Prenzlauer Berg se encontraron los dos programas Federales el de 1993 y el de 1999, la misma agencia STERN, encargada de implementar los proyectos, terminó proyectos en la misma zona bajo el marco de los dos programas.

3.9.1. Participación en el programa “Neighborhood Management”

STERN, fue designado como administrador de los proyectos en el área de Prenzlauer Berg y adoptó herramientas participativas que ya conocía y que ya había aplicado antes en otros distritos de la ciudad, como por ejemplo en “Kreuzberg”. STERN fue la firma que aplicó el enfoque de “Careful Urban Renewal” en Kreuzberg en la época de los 80’s. “STERN fue creada para implementar el nuevo enfoque “neighbourhood-oriented approach para la renovación urbana solicitado por el IBA (Internationall Building Exhibition)” (Levine, 2004: 98).

STERN planteó la implementación de diversas herramientas de participación en el programa “Neighbourhood Management”. “En cada área de renovación urbana, STERN busca organizar una masiva reunión de ciudadanos de dos días, una práctica que inició en Kreuzberg. STERN utiliza también talleres de planeación, donde los residentes discuten varios asuntos y metas. Cada una de las cinco áreas de renovación tenía su propia asociación de residentes que no solo recibía información de STERN sino que también enviaba sus propias propuestas. También existían una extensa cantidad de correos, enviados a los residentes de los barrios, incluyendo una revista mensual” (Levine, 2004: 99).

Existen proyectos particulares donde se incluyeron a los residentes en la toma de decisiones a partir de las herramientas de participación implementadas por STERN. En los proyectos a continuación (tabla 15) los intereses de los ciudadanos se vieron reflejados en el diseño final del espacio, los residentes fueron parte del proyecto, lo propusieron y se involucraron en su implementación:

Tabla 15. Proyectos donde se incluyeron a los ciudadanos en las decisiones de diseño de los proyectos en Prenzlauer Berg

Proyecto	Intereses Residentes	Intereses Municipio	Resultado de la participación
Parque en la plaza Teutoburger	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos solicitaban un parque conveniente para los niños y ancianos no para grupos minoritarios -Otros grupos minoritarios pidieron bancas donde poder ingerir alcohol 	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer la plaza más segura, un lugar inclusivo para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hubo un cambio en el diseño del proyecto, se incluyeron bancas por petición de grupos minoritarios como los alcohólicos
Kulturbrauerei (former Schulteiss Brewery) ¹²⁶	<ul style="list-style-type: none"> - Los residentes no querían que el tráfico del garaje subterráneo pasara por las calles residenciales tampoco querían que el ruido de la discoteca que se planeaba hacer dañara la tranquilidad del barrio 	-	Los residentes discutieron con STERN temas como el uso del suelo y la administración del tráfico. Los vecinos lograron un acuerdo para que STERN intercediera para disminuir el tamaño de la discoteca y disminuir el ruido

Fuente: Elaborado a partir de “government policy, the local state, and gentrification: the case of prenzlauer berg (Berlin), Germany”. Levine 2004.

En el caso del parque en la plaza Teutoburger, el proyecto fue exitoso en términos de que se implementaron herramientas participativas que condujeron a reflejar las propuestas de los residentes en el diseño final. Sin embargo, el proceso participativo fue suceptible de crítica por parte de un grupo de residentes que rechazaron las concesiones y beneficios otorgadas a grupos minoritarios como los alcohólicos en el diseño final del parque. Este conflicto en específico refleja una dificultad en la búsqueda de consensos entre intereses contrapuestos por partes de diferentes unidades o grupos de residentes participantes en el proceso.

Hubo otros proyectos específicos en donde STERN descartó la implementación de procesos participativos. “los casos sirven para demostrar que STERN busca balancear las demandas de variedad de barrios, circunscripciones de desarrollo, y los actores en la renovación de los barrios. No actúa simplemente como la voz de los residentes. Contratado desde fuera del barrio para administrar la renovación, STERN con un cuerpo de planeadores profesionales,

¹²⁶ Hay que resaltar que “STERN no fue el responsable del desarrollo del Kulturbrauerei pero trabajó con áreas residenciales sobre asuntos como la planeación del uso del suelo y la administración del tráfico” (Levine, 2004: 100).

ha incluso en ocasiones descartado las opiniones de grupos de residentes que consideró irrealistas que ignoraban las restricciones materiales de la renovación” (Levine, 2004: 101).

Un proyecto donde se descartaron las demandas de grupos de ciudadanos fue en el desarrollo de una porción de tierra en el área de Teutoburger en Prenzlauer Berg “la tierra originalmente iba a ser el lugar para una nueva escuela. Pero con la reducción del número de niños en el área se disipó la necesidad de la escuela, y STERN propuso un cambio en el plan de desarrollo sugiriendo un compromiso para que la mayoría de la propiedad se destinara a uso comercial, dejando una pequeña proporción para espacio verde” (Levine, 2004: 100). En este caso STERN ignoró los deseos de asociaciones de residentes “que querían que se desarrollara un parque en el espacio” (Levine, 2004: 100).

En proyectos e iniciativas específicas los residentes tuvieron la posibilidad de hacer modificaciones a los proyectos de renovación urbana en sus barrios. Sin embargo, en los primeros años de implementación de los proyectos del programa “Neighbourhood Management” no existía voluntad clara, ni las facultades competenciales necesarias para garantizar una co-planeación con los residentes. Como ya se mostró anteriormente, a través del ejemplo del parque en la plaza Teutoburger, STERN tuvo éxito en algunos proyectos concretos, en facilitar la implementación, como resultado de un proceso de deliberación previa con los residentes.

La decisión de debilitar las competencias en materia de planeación de los Concejos Distritales desde el año 1996, resultó en que el programa “Neighborhood Management” careciera de herramientas para lograr objetivos más ambiciosos, más allá de la comunicación con los ciudadanos en la planeación. Antes de establecerse en el año 2005 los “Neighbourhood Councils” dentro del programa “Neighbourhood Management”, las principales herramientas para involucrar a los ciudadanos en la planeación se estipulaban en el “Building Federal Act” del gobierno federal, una ley anterior a la reunificación.

Como se mencionó anteriormente, una evidencia de la falta de voluntad del gobierno federal de realmente empoderar al ciudadano fue, entre otras evidencias, la decisión de debilitar las facultades del Concejo Local en materia de planeación. Esa decisión del gobierno federal, de evitar una mayor descentralización de las decisiones en materia de

urbanismo en la ciudad, minimizó la posibilidad de que el nivel de gobierno Distrital - el más cercano a los residentes- pudiera gestionar intereses y demandas ciudadanas, e incluirlas en los procesos de toma de decisiones de los proyectos de regeneración urbana.

Como menciona Levine (2004) “el Bezirke, el Concejo local o Distrital fue despojado de sus usuales poderes de conceder o denegar permisos de planeación” (p. 101). La intención de debilitar la capacidad de decisión del Concejo Distrital, también quedó demostrado años atrás cuando en 1996 “el Bezirke (Concejo Local) fue similarmente excluido del desarrollo del “Inner City Plan”. El “Inner City Plan” fue formulado de arriba-abajo, con el argumento de que “la planeación central de la ciudad no debería ser rehén de los intereses vecinales” (Strom, 2001: 11, citado en Levine, 2004: 101).

La estrategia del gobierno para justificar que sí existía un proceso participativo en el programa “Neighborhood Management” fue la de crear instituciones “ad hoc”, como las que se crearon en Londres (London Forum de 1992). Para el caso de Berlín, como se mencionó anteriormente en el proceso de implementación del “Inner City Plan”, el Ministerio de Berlín para la Planeación “organizó un concejo asesor informal, el “Stadtforum” (City Forum), donde los representantes de los municipios y expertos de planeación independientes debatían asuntos de desarrollo urbano. Sin embargo, ese enfoque participativo, fue limitado, enfocándose en el intercambio de opiniones de élite, sin proveer apoyo organizativo para la participación ciudadana independiente” (Levine, 2004: 101).

El excesivo protagonismo de los expertos en el Concejo Asesor (City Forum), limitó la posibilidad de que los puntos de vista de los residentes fueran escuchados. En particular, los ciudadanos que se sintieron más rechazados fueron los residentes de Berlín oriental. Como ya mencionábamos, en el proceso de exclusión de los ciudadanos en el “Inner City Plan”, los ciudadanos de Berlín oriental se sentían agredidos por el traspaso de ese nuevo urbanismo que se les intentó imponer desde Berlín occidental, cuando se reunificó la ciudad. La ideología comunista y las políticas implementadas antes de 1990 arraigaron entre los ciudadanos del este posiciones muy severas contra el urbanismo neoliberal o capitalista.

Los resultados de las elecciones locales de 1995 pueden servir como indicador para conocer la posición de los votantes frente al rendimiento gubernamental de los primeros 5 años de la ciudad reunificada. Los resultados reflejaron la insatisfacción de los electores con la “Gran Coalición” CDU-SPD que gobernaba Berlín desde 1990. El partido CDU pasó de obtener el 40,9 % de los votos en 1990 a obtener 38,1 % de los votos en 1995. El SPD por otra parte, pasó de obtener el 32,2 % al 26,1 % de los votos¹²⁷. Los dos partidos principales de la coalición, el partido CDU y el SPD perdieron el apoyo de parte de sus electores, mientras que partidos fuera de la coalición, que ejercía oposición, por ejemplo al modelo urbanístico implementado hasta 1995, consiguieron aumentar su número de votos, este es el caso del partido PDS que incrementó su votación en 5,5 puntos en 1995, ubicándose por encima del partido verde que obtuvo el 13,2 % de los votos¹²⁸.

Sería válido preguntarse si los residentes de Berlín occidental no se sentían agredidos también por ser excluidos de los procesos de toma de decisiones sobre los proyectos urbanos. ¿La posición ideológica pro-capitalista de los residentes, hizo que los ciudadanos se sintieran satisfechos con el enfoque del urbanismo que se implementó en el programa “First Berlin Renewal Program” de 1993? y si los residentes occidentales se sentían excluidos y agredidos, ¿quién lideró y defendió la participación de los ciudadanos en el urbanismo en Berlín occidental? Este interrogante, teniendo en cuenta que en Berlín oriental, fue el partido PDS quien quiso buscar soluciones al déficit participativo en la planeación urbana.

Con referencia al interrogante anterior, los resultados electorales para la cámara de diputados de 1995 son ilustrativos para demostrar que el partido líder de la coalición de gobierno CDU no obtuvo el apoyo esperado a sus programas, por parte de sus electores históricos. El partido CDU perdió apoyo de sus votantes en distritos de Berlín occidental. Por ejemplo, en el distrito de Kreuzberg CDU pasó de obtener el 35,8 % de los votos en 1990 a 28,0 % en 1995, en Neukoln pasó de obtener el 52,4 % al 46,9 %, en Tiergarten pasó del 42,9 % al 39,0 %¹²⁹. Esta tendencia se extendió a la mayoría de distritos de Berlín

¹²⁷ Cifras tomadas de Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Disponibles en: <https://www.wahlen-berlin.de/historie/Wahldatenbank/Tabellen/wahljahr1995.asp?sel1=1680&sel2=1680>. Fecha de consulta: 04/12/2016.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

occidental. Los programas de renovación urbana como el “First Urban Renewal de 1993” y en general el enfoque de orientación al mercado de la reconstrucción de la ciudad, propuesto por CDU apoyado por SPD, fueron sometidos por primera vez al electorado en 1995. Los votantes históricos de CDU demostraron, a través del voto, la insatisfacción frente al rendimiento del gobierno. Aunque adicionalmente al tema del urbanismo, otros temas como la educación, la salud, entre otros, fueron sometidos a juicio de los votantes, hay que destacar que el urbanismo era un tema central en las elecciones de 1995.

A pesar de que el alcalde Eberhard Diepgen del partido CDU fue reelegido en 1996, los resultados locales de la cámara de diputados demostraron la insatisfacción de votantes históricos del CDU frente al rendimiento general del gobierno. La tabla 16 muestra los resultados de las elecciones de 1990 y 1995 para toda la ciudad, y los resultados diferenciados para Berlín oriental y occidental, para los principales partidos CDU, PDS, SPD y el partido verde.

Tabla 16. Resultados comparados de las elecciones de 1990 y 1995 para la Cámara de Diputados de Berlín

1990							
Región	Derecho a votar	Votos	Participación	SPD	CDU	PDS	Verde
Berlín	2.524.553	2.040.709	80,8	32,2	40,9	8,7	6,4
Berlín oriental	959.753	731.023	76,2	32,8	25,1	24,2	5,6
Berlín occidental	1.564.800	1.309.800	83,7	31,9	49,8	x	6,8
1995							
Berlín	2.479.735	1.700.000	68,6	26,1	38,1	15,1	13,0
Berlín oriental	967.634	619.933	64,1	21,9	23,6	38,3	10,6
Berlín occidental	1.512.101	1.080.067	71,4	28,6	46,6	1,7	14,4

Fuente: Wahl zum Abgeordnetenhaus von Berlin. Disponible en: <https://www.wahlen-berlin.de/historie/wahldatenbank/Tabellen/95agh1p.asp?sel1=9500&sel2=1620> y <https://www.wahlen-berlin.de/historie/wahldatenbank/Tabellen/90agh1p.asp?sel1=9500&sel2=1620>

La visión que tenían los ciudadanos sobre el programa “Neighborhood Management” de 1999 fue distinta a la que el programa quería promover. Al contrario de ser percibido como un programa implementado desde abajo, algunos ciudadanos percibieron el programa como un programa impuesto desde arriba. De acuerdo a Mitrojorgji (2003) “el establecimiento de los “Quartier Management” en algunos casos no tomó en consideración los esfuerzos anteriores a la reunificación y los ya existentes grupos en los barrios trabajando para direccionar los problemas de sus barrios. Como consecuencia, esto pudo haber confundido y herido las creencias de las personas sobre sus propias habilidades de ser parte de la planeación en sus barrios y en algunos casos dio la impresión que el “Quartier Management” fue más de un enfoque de arriba abajo en la regeneración de los barrios” (p. 23).

Los ejemplos para demostrar el mínimo compromiso del gobierno de Berlín con la participación ciudadana son extensos, ya hemos expuesto suficientes ejemplos respecto al déficit democrático del programa “Neighborhood Management”. En Berlín al igual que en Madrid muchas de las demandas o preocupaciones de los ciudadanos, por ejemplo, respecto al impacto ambiental de la implementación de los proyectos urbanos, fueron ignoradas.

En Berlín “las objeciones de grupos ambientalistas a la construcción de un nuevo riel de alta velocidad y un túnel de tráfico bajo el “Tiergarten” fueron ignoradas. Los planeadores insistieron en la necesidad de una estación de alta velocidad para servir al nuevo distrito gubernamental” (Levine, 2004: 101). En el Proyecto de Madrid Río ocurrió algo similar cuando las obras del proyecto iniciaron sin incluir un estudio de impacto medioambiental, un estudio que era de mayor preocupación para asociaciones ambientalistas y para los residentes vecinos al proyecto.

Las políticas de participación ciudadana en urbanismo han sido iniciativa del gobierno del Estado Federado de Berlín, pero como ya se mencionó anteriormente, el mismo Estado Federado logró quitarle a los Concejos Distritales la facultad de otorgar o negar permisos de planeación, situando al gobierno distrital al margen. Generalmente los mecanismos de participación en Berlín se han limitado a los periodos de información pública donde los ciudadanos pueden hacer objeciones a los proyectos.

A partir del “Federal Building Code”, se construyen las políticas para la planeación local. ““El Federal Building Code” asegura un grado de participación pública, y los ciudadanos generalmente tienen acceso al desarrollo y la implementación del plan preparatorio de uso del suelo (Flachennutzungsplan) y luego del plan jurídicamente vinculante de uso del suelo (Bebaungsplan) (cf. Schmidt 2009). La participación en la planeación del uso del suelo urbano toma lugar en dos etapas: participación pública temprana y la participación pública formal” (Friecke, 2011: 5).

En términos generales el “Federal Building Code” establece la normativa respecto a cómo debe ser el proceso de información pública dentro del proceso de aprobación de las leyes del uso del suelo. Proceso que no difiere en mayor medida de los procesos de información pública en la tramitación del Plan General de Ordenación Urbana, que establece La Ley del uso del suelo de la Comunidad de Madrid, por ejemplo. La posibilidad que tienen los ciudadanos de hacer objeciones y recomendaciones sobre el “Inner City Plan” de Berlín, se extiende, de acuerdo al “Federal Building Code” a las leyes de uso del suelo, que es otra ley que constituye la legislación más importante relativa a la planeación urbana de la ciudad.

Como menciona Levine (2004) “las enmiendas al “Federal Building Act” de 1976 obliga a las autoridades locales a poner a disposición de los ciudadanos los primeros borradores de los documentos de planeación para los comentarios y objeciones del público. Sin embargo, los planeadores generalmente realizan solo menores alteraciones en respuesta a las preocupaciones ciudadanas. En la realidad, las autoridades de planeación son muy hábiles en presentar documentación que han cumplido los requerimientos legales para la participación ciudadana” (p. 102).

Entre los años 1994 y 1996, por ejemplo, en la etapa de regeneración urbana de Kollwitzplatz hubo un grupo activo de residentes del barrio que participaron a través del “Resident Representation Council”. “En particular propusieron cuatro propuestas concretas para la adopción de las metas de desarrollo sobre el tráfico y participaron en la planeación de la modificación de las intersecciones y los proyectos de tranquilización del tráfico”¹³⁰. Antes del programa “Neighbourhood Management” de 1999 ya existían este tipo de

¹³⁰ Tomado de “Redevelopment Area Kollwitzplatz 1993-2008”. S.T.E.R.N. Berlin. Noviembre. 2009. Pág 36. Sitio web no disponible. Documento enviado directamente desde Berlín.

espacios para que los ciudadanos discutieran sobre los proyectos de regeneración, no obstante eran herramientas limitadas que más permitían la discusión sobre los conflictos entre los residentes.

3.9.2. La iniciativa de “Activación del Estado” y la nueva cultura de participación

Continuando con el programa “Neighbourhood Management”, este se enmarcó en una nueva posición del Gobierno Alemán de hacer menos vertical y más horizontal la planificación urbana, ese nuevo discurso se adoptó en 1999. El nombre que se dio a esa nueva posición del gobierno nacional fue el concepto de “Activación del Estado” “enfaticando en la transparencia y el desarrollo del capital social” (Levine, 2004: 102).

Sin embargo, los primeros resultados de los proyectos implementados bajo el marco del programa “Neighbourhood Management”, un programa bandera para materializar el nuevo concepto de “Activación del Estado” y el discurso de fomentar el capital social fueron cuestionados. “La racionalidad del programa fue criticada por sectores de la izquierda por no abordar las causas estructurales de las inequidades urbanas, la segregación socio-espacial y la discriminación étnica (Marcuse 2006). El programa apenas pudo contrapesar los efectos adversos de las políticas urbanas empresariales que dominaron la agenda de la Gran Coalición en los 90’s, o a los recortes de gasto público posteriores implementados por la coalición roja después de 2001” (Colomb, 2012: 286). La participación del ciudadano en las decisiones solo fue real en algunos proyectos, como mencionamos anteriormente en el área de Prenzlauer Berg. No obstante, como veremos más adelante, -al igual que en el Reino Unido con la estrategia del “Building Social Capital” y el programa “New Deal For Communities”-, en Alemania se empieza a hablar de la importancia de fortalecer el tejido asociativo para promover y profundizar la participación ciudadana. Los resultados de los proyectos implementados a partir del año 2000 servirán para analizar el efecto de esta estrategia de promoción del capital social en la participación de los ciudadanos en proyectos como Tempelhof.

Como ya se ha descrito ampliamente, en el marco del Programa “Neighborhood Management” STERN jugó un papel definitivo porque le fue adjudicada la implementación de un amplio número de proyectos de regeneración urbana. Los esfuerzos de STERN

alcanzaron para incluir a los ciudadanos en las decisiones de diseño e implementación solo en una minoría de proyectos, sin embargo, de acuerdo a Levine (2004) “en el nivel de los barrios una nueva cultura de participación ciudadana empezó a emerger en Berlín. La nueva cultura de planeación en Berlín no ha puesto el poder directamente en las manos de los grupos ciudadanos sino que ha desplazado la toma de decisiones a un grupo de planeadores más orientados hacia la comunidad” (p. 102).

Para Levine hubo un cambio en la actitud de las instituciones hacia la participación. Teniendo en cuenta la revisión histórica en el marco de esta investigación, el programa Neighbourhood Management de 1999 tuvo el objetivo de cambiar el enfoque de arriba debajo y orientado al mercado que caracterizó el proceso de regeneración urbana en los primeros años de la reunificación. El discurso institucional a partir de 1999, de una nueva regeneración para y con las comunidades impactó en una actitud política más sensible hacia la participación. Sin embargo, el interrogante que se responderá en el análisis del proyecto Tempelhof del año 2007 es ¿si esa nueva actitud política hacia la participación fue estable, duradera y arraigada en las instituciones, y si impactó en un cambio en los programas de participación local en proyectos como Tempelhof?

Si realmente esa cultura de participación ciudadana sirvió para empezar a cambiar la posición de los planeadores - de una posición escéptica hacia los beneficios de la participación de los ciudadanos para enriquecer los proyectos, a una posición más propensa a pensar que co-decidir con el ciudadano puede ser valioso - entonces se empezaría a destruir la barrera más importante para la participación que existía entre las instituciones de planeación en Berlín. Esa barrera era la ausencia de voluntad para crear una política que promoviera el empoderamiento de los ciudadanos, otorgándoles mayores facultades en la toma de decisiones sobre los proyectos urbanos.

3.9.3. Los Concejos de Barrio en el programa “Neighborhood Management”

En el año de 2005 se cumplieron 5 años de implementación del programa “Neighborhood Management”. Para el año 2003 se realizó la primera evaluación del programa, posteriormente a ese proceso en 2005 se decidió “la demarcación de 16 áreas adicionales y

la introducción de 4 categorías de área. Se introdujo los “Concejos de Barrio”¹³¹ siguiendo el ejemplo de los Jurados Ciudadanos”¹³².

El antecedente más importante para que se adoptaran los “Concejos de Barrio” fue el buen resultado que alcanzó el experimento “One Million for the Kiez” el cuál empoderó a jurados ciudadanos para que decidieran cuáles proyectos de renovación urbana debían llevarse a cabo en sus distritos. La figura 16 muestra los resultados del programa “One Million for the Kiez”.

Figura 16. Evaluación del proyecto “One Million for the Kiez” año 2003

One Million for the Kiez	Aumento del rigor del monitoreo del impacto de los proyectos por parte de los jurados	Implementación de proyectos no convencionales propuestos por los jurados
Incremento de actores y grupos interactuando con el programa “Neighbourhood Management	Aumento del diálogo entre residentes y actores del barrio. Fortalecimiento del intercambio	Más de 800 proyectos, iniciativas y actividades implementadas
Incremento del número de actividades enfocadas hacia los niños y jóvenes	Movilización de residentes para tomar responsabilidad sobre sus barrios	

Fuente: Elaborado a partir de Hand Out at the 3. Congress of Berlins Neighborhood Councils on 20 March 2010. “The Neighborhood Councils within the Neighborhood Management Process” Berlin Soziale Stadt. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

Partiendo de la evaluación que se realizó en el año 2003, se puede resaltar que el empoderamiento de jurados ciudadanos activó a los residentes de los barrios y despertaron el interés de actores, antes pasivos, para involucrarse en las discusiones sobre los problemas del barrio. El empoderamiento de jurados ciudadanos apunta a ser una iniciativa saludable para el fortalecimiento del tejido asociativo de los barrios y la construcción de capital social, en especial porque a partir de la activación de los residentes, se crearon relaciones

¹³¹ En inglés “Neighborhoods Councils”.

¹³² Tomado de Hand Out at the 3. Congress of Berlins Neighborhood Councils on 20 March 2010. “The Neighborhood Councils within the Neighborhood Management Process” Berlin Soziale Stadt. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/quartiersraete_handout_en.pdf. Fecha de consulta: 01/12/2016.

más cercanas de confianza que permitían un intercambio de información más fluido sobre el barrio.

De acuerdo a Friesecke (2011) “A través del programa Social City fue posible activar un significativo potencial cívico local así como impulsar la cooperación de una amplia variedad de actores para el bienestar público en áreas desaventajadas” (p. 16). El programa “Neighbourhood Management” bajo el programa Federal “Socially Integrative City” pudo haber favorecido la construcción de capital social en Berlín, en el sentido que ciudadanos pasivos entraron a hacer parte de redes de cooperación y de intercambio de información.

La construcción de tejido asociativo en la ciudad, se remonta a años anteriores a la reunificación y también a los primeros años después de la reunificación. Por ejemplo a partir de 1993 durante los trabajos de regeneración urbana de Kollowiplatz se crearon diferentes colectividades de ciudadanos. “Se formó “Los amigos de Wasserturmplatz”, su primera meta fue apoyar al sector público en el mantenimiento de la plaza. En 1990, residentes de las casas de vecindad en Rykestraze 13/14 fundaron “Selb-stBau e.G” la primera cooperativa de viviendas independiente en Prenzlauer Berg. Algunos residentes de Rykestraze participaron activamente incluso antes de la caída del muro”¹³³.

3.9.4. Los procesos de toma de decisiones en los “Concejos de Barrio”

En el año 2005 inició una discusión al interior del senado de Berlín sobre profundizar el enfoque participativo que inició en 1999 con el programa “Neighborhood Management”. Solamente el hecho de abordar la discusión, implicó un reconocimiento de las instituciones encargadas del urbanismo en Berlín del alcance limitado del programa “Neighborhood Management” para lograr la participación efectiva de los ciudadanos, por lo menos en la primera etapa del programa en el periodo 1999-2005. El objetivo principal de los “Concejos de Barrio” de 2005 “es dar voz a los Distritos y proporcionar una plataforma para la discusión y la consulta, así como permitirles participar en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los fondos del programa”¹³⁴.

¹³³ Tomado de “Redevelopment Area Kollowiplatz 1993-2008”. S.T.E.R.N. Berlín.2009. Pág 37. Sitio web no disponible. Documento enviado directamente desde Berlín.

¹³⁴ Tomado de Hand Out at the 3. Congress of Berlins Neighborhood Councils on 20 March 2010. “The Neighborhood Councils within the Neighborhood Management Process” Berlin Soziale Stadt.

Estos “Concejos de Barrio” eran cuerpos representativos que se elegían vía elecciones, aunque algunos representantes no llegaban al Concejo vía votación, sino por designación. “En 2008 y 2009, se realizaron elecciones para formar nuevos “Concejos de Barrio” en 25 barrios. La participación de votantes se había incrementado en muchos barrios alcanzando aproximadamente 500 personas. Los 34 “Neighborhood Councils de Berlín tienen 25 miembros en promedio. Como regla debe haber al menos un miembro por cada 1.000 habitantes”¹³⁵.

Con la iniciativa de los “Concejos de Barrio” los residentes de los barrios ganaron facultades que no tenían antes. Hubo un cambio en la política que permitió a los miembros del “Neighborhood Council” tomar decisiones. Las decisiones que se podían tomar eran en su mayoría sobre el uso eficiente de los recursos destinados a la regeneración urbana. La visión y conocimiento de los residentes empezó a tenerse en cuenta para establecer las prioridades de inversión de los barrios, esta es otra facultad que los residentes no tenían antes. No obstante, la posibilidad de que los ciudadanos participaran en el diseño de los proyectos seguía siendo limitada.

La limitación de los ciudadanos para participar en proponer proyectos se puede leer en varias publicaciones del Senado de Berlín. Por ejemplo, se consideraba que solo “eventualmente, el trabajo de los “Concejos de Barrio” contribuye significativamente al desarrollo de proyectos creativos piloto, los cuales pueden posteriormente convertirse en punto de inicio para el desarrollo positivo de las áreas y más allá. Ejemplos positivos incluyen trabajadores comunitarios voluntarios tales como “District Mothers” o el “Parent Guides”¹³⁶.

El carácter eventual de la posibilidad de que iniciativas ciudadanas se convirtieran en proyectos reales para sus barrios, transmite el mensaje de que los aportes de los vecinos

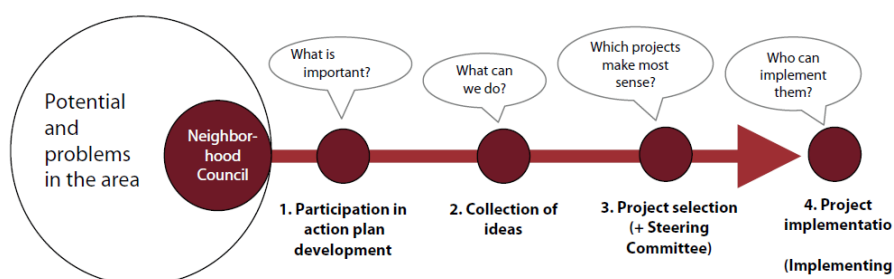
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Disponible en:
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/quartiersraete_handout_en.pdf
f. Fecha de consulta: 01/12/2016.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Tomado de Hand Out at the 3. Congress of Berlins Neighborhood Councils on 20 March 2010. “The Neighborhood Councils within the Neighborhood Management Process” Berlin Soziale Stadt. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Pág 5. Disponible en:
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/quartiersraete_handout_en.pdf
f. Fecha de consulta: 01/12/2016.

para construir proyectos no era una prioridad dentro de los “Concejos de Barrio”, como mencionamos anteriormente la prioridad era la de hacer un uso eficiente y efectivo de los recursos disponibles para los proyectos, a partir de las decisiones de asignación de los recursos de los miembros del “Concejo de Barrio”. La figura 17 muestra el proceso de toma de decisiones de los “Neighbourhood Council”.

Figura 17. Proceso de toma de decisiones de los “Concejos de Barrio”



Fuente: Tomado de “The Neighborhood Councils Within the Neighborhood Management Process”. Hand Out at the 3. Congress of Berlin’s Neighborhood Council on 20. March 2010.

Dentro de las cuatro principales etapas del proceso de toma de decisiones, la etapa donde mayor espacio tienen los ciudadanos y asociaciones del barrio para participar es en la etapa 2, porque el programa permite a todos los actores presentar sus proyectos para el barrio. “Muy frecuentemente ideas de proyectos son contruibidos por instituciones públicas, como escuelas, centros de jóvenes o asociaciones y grupos activos de ciudadanos, pero también los “Concejos de Barrio” hacen uso de su propia oportunidad de desarrollar y diseñar sus proyectos”¹³⁷.

La posibilidad que todos los ciudadanos y los mismos “Concejos de Barrio” diseñen y propongan sus proyectos parece contradictorio con afirmaciones anteriores que hemos realizado sobre la mínima posibilidad que tenían ciudadanos y asociaciones de proponer y construir proyectos. Pero la realidad es que al final del proceso de toma de decisiones los representantes de los residentes miembros del “Concejo de Barrio” no tienen poder de

¹³⁷ Tomado de Hand Out at the 3. Congress of Berlins Neighborhood Councils on 20 March 2010. “The Neighborhood Councils within the Neighborhood Management Process” Berlin Soziale Stadt. Senatsverwaltung fur Stadtentwicklung. Pág 8. Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/quartiersraete_handout_en.pdf f. Fecha de consulta: 01/12/2016.

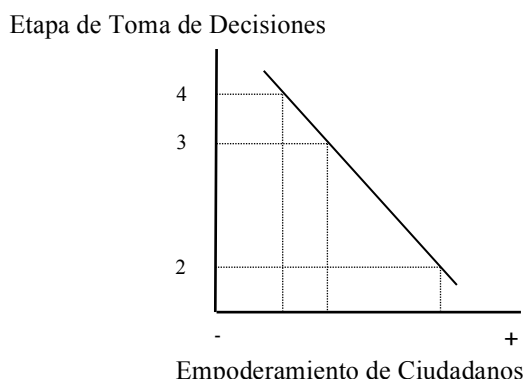
decisión, cuando se determina cuáles proyectos se hacen realidad y cuáles no, esa es decisión en su mayoría de la administración, en concreto del “Steering Committee” bajo la supervisión del “Senate Department for Urban Development” de Berlín.

“Todas las propuestas de proyectos son sujetos de revisión por la administración para asegurarse que estos cumplen los criterios de elegibilidad. Esto es realizado por el “Steering Committee” que está compuesto por el respectivo “Neighbourhood Management Team”, los coordinadores de área a nivel distrital, posibles expertos de la administración, y en algunos casos miembros del Concejo de Barrio”¹³⁸. Por tanto, solamente en algunos casos, los representantes de los residentes que hacen parte del “Concejo de Barrio” hacen parte del proceso de revisión de elegibilidad de los proyectos, de esta manera, la posibilidad de que se hicieran realidad los proyectos aportados por asociaciones y ciudadanos dependía en última instancia de la administración.

El papel predominante del “Steering Committee” en la etapa 3 del proceso de decisiones, debilita significativamente los poderes y facultades que se le habían otorgado a asociaciones y a ciudadanos a través de sus representantes en el “Concejo de Barrio” en la etapa 2, cuando tenían amplia posibilidad de proponer proyectos. La administración opta en la etapa 3, por un proceso contrario al empoderamiento ciudadano y esta decisión permitió el control de los representantes del SDUD de Berlín en el “Steering Committee” sobre las decisiones, en detrimento del alcance de los aportes de los ciudadanos. La figura 18 muestra el grado de empoderamiento de los miembros del “Concejo de Barrio” dentro del proceso de toma de decisiones que se ha descrito.

¹³⁸ Ibid.

Figura 18. Empoderamiento de los residentes dentro de las etapas del proceso de toma de decisiones en los Concejos de Barrio



Fuente: Elaboración propia

3.10. Formación del capital social en Berlín

El tipo de capital social que se formó en la ciudad de Berlín y las características del tejido asociativo de la ciudad no dependen únicamente de los valores culturales individuales de sus residentes, como por ejemplo la sensibilidad de una persona hacia los asuntos públicos o su disposición a asociarse en una organización cívica, sino que depende también, entre otros factores, del contexto institucional o régimen político que opera sobre la sociedad. Para analizar la formación de capital social en la ciudad de Berlín, un momento a tener en cuenta es cuando se derrumba el régimen comunista de la República Democrática Alemana en el año 1989.

El comportamiento de los ciudadanos respecto a sus valores o posiciones hacia los asuntos públicos de la ciudad era distinta entre los ciudadanos del oriente y del occidente de Berlín. La participación de los ciudadanos en organizaciones o asociaciones cívicas, que es un componente importante para medir el capital social, tenía un comportamiento desigual si se compara Alemania occidental con Alemania oriental.

En la encuesta “First Youth Survey” realizada a jóvenes entre 15 y 24 años en 1991, poco después de la reunificación alemana, “el 62 % pertenecía a alguna red en Alemania occidental, en contraste a solo un 42 % de adolescentes en Alemania del este” (Offe & Fuchs, 2002: 218). Una de las causas por las cuales se habla en Alemania de un declive del

capital social a partir de 1990 fue “la lenta integración de la sociedad Alemana del este, en la cual no había una fuerte tradición de asociacionismo cívico autónomo, fuera de las amplias organizaciones patrocinadas por la esfera estatal” (Offe & Fuchs, 2002: 218).

“El tipo de actividad asociativa que parece emerger a partir de 1990 puede ser caracterizado por un sentido de desconfianza profundo dirigido a la clase política y una correspondiente falta de inclinación a participar en las formas organizacionales y prácticas representadas por la clase política, las asociaciones a las que se tiende a pertenecer lo hacen sin estatutos, responsabilidades, procesos de admisión y comunicaciones escritas” (Offe & Fuchs, 2002: 218). Las cifras de asociacionismo se conformaban a partir de actividades asociativas más informales por parte de los ciudadanos, este carácter informal y la desconfianza hacia las instituciones públicas pudo haber repercutido en un bajo nivel de participación ciudadana en programas públicos incluidos los relativos a la planeación urbana.

La única posibilidad de asociacionismo autónomo en Berlín oriental por ejemplo, o en el resto de ciudades de Alemania oriental, era la participación de sus ciudadanos en redes u organizaciones informales, la participación en organizaciones formales era estrictamente controlada por el Estado, por tanto la tendencia entre los ciudadanos fue a pertenecer a redes donde existía menor probabilidad de ser vigilados por el Estado a través del Ministerio para la Seguridad del Estado, conocido como la STASI. Teniendo en cuenta ese fuerte sistema de vigilancia, una de las principales causas de ese débil asociacionismo autónomo en el este de Alemania fue la capacidad de los regímenes totalitarios - como por ejemplo el régimen comunista de la RDA- de restringir la autonomía de los individuos, este régimen impedía formar capital social formal a partir de la participación activa de los ciudadanos en asociaciones cívicas.

El objetivo principal del régimen de la RDA era impedir la incubación de posibles acciones de carácter colectivo, “es por eso que todas las dictaduras, también los ex regímenes comunistas de Europa del este, apuntan a controlar todas las relaciones sociales que tienen cualquier posibilidad de ser la base de una acción política coordinada. En los ex regímenes comunistas, una densa red de vigilancia del Estado fue establecida y creó una atmosfera de ansiedad y desconfianza. Por tanto, especialmente el capital social formal fue más o menos completamente destruido en la era comunista (Svendsen, 2000,2001; Wintrobe, 1998) y las

personas invirtieron en tipos informales de capital social que era menos accesible para las autoridades políticas” (Boenisch & Schneider 2013: 394).

Las cifras de asociacionismo de los ciudadanos de Alemania occidental en lo que en alemán se conoce como "Verein" (en castellano asociación) -las cuales son organizaciones o redes del tipo formal¹³⁹- no ha declinado a partir de 1950. Por ejemplo “en 1953, 53 % de los encuestados indicaron ser miembros en una o más asociaciones voluntarias. En 1991, la cifra era del 58 %, y el 55 % en 1996 (solamente Alemania occidental)” (Offe & Fuchs 2002: 202).

El porcentaje de personas que participan en actividades voluntarias en Alemania occidental se ha mantenido en niveles altos y con un notable crecimiento a partir de 1980. “Encuestas de 1991-1992 reportaron 12 millones de voluntarios, el cual era el 17 % de toda la población mayor a 11 años, mientras que otras encuestas indicaron 16,4 millones de voluntarios en Alemania occidental, o el 27 % de toda la población por encima de 15 años en 1994” (Offe & Fuchs, 2002: 205).

Las actividades de voluntariado, ya sea que se realicen en el marco de una organización o por fuera de la organización, son incluidas en esta investigación en el intento de medir el capital social existente en cada una de las ciudades de estudio, basándonos en argumentos planteados por autores como Offe y Fuchs (2002) quienes sugieren que las actividades de voluntariado “juegan un rol significativo como formas de compromiso cívico” (p. 197). Por otra parte se tienen en cuenta, porque las actividades de voluntariado categorizan al ciudadano en un rol activo, un ciudadano sensible a propósitos e iniciativas de carácter colectivo, y por tanto más dispuesto a participar en políticas públicas como las políticas de urbanismo.

Los ciudadanos activos, sensibles a temas que le afectan a la ciudadanía, son ciudadanos que pueden ser más fácilmente involucrados en procesos participativos sobre asuntos urbanos y son ciudadanos que podrían voluntariamente participar en políticas y proyectos de urbanismo. Si bien los intereses de los ciudadanos activos varían de acuerdo a sus

¹³⁹ Asociaciones registradas, con estructuras internas legales prescritas y con licencia para insertar el acrónimo e.V(eingetragener Verein) en su nombre, tomado de “A decline of Social Capital? The German Case”. Claus Offe and Susanne Fuchs. Pág 202.

prioridades y puede ser que nunca se lleguen a interesar en asuntos relacionados con la planeación de la ciudad, si puede ser cierto que estos ciudadanos activos adquieren un sentido especial de compromiso cívico que no lo tienen ciudadanos pasivos, que no se interesan en ningún tipo de actividad de carácter asociativo.

La presunción de Alexis de Tocqueville es que las “membresías en asociaciones de casi cualquier tipo van a convertir a las personas en marginalmente mejores ciudadanos, al enseñarles las rutinas de la resolución civilizada de conflictos, así como un juicio competente sobre los asuntos públicos” (Offe & Fuchs, 2002: 234). Esta afirmación de Tocqueville puede ser cuestionada por resultar en un idealismo excesivo, pero si se midiera el concepto de mejor ciudadano con el indicador "interés del ciudadano hacia los asuntos públicos", podría demostrarse que aquellos ciudadanos activos en una organización con fines colectivos, son más propensos a interesarse por los asuntos públicos, y por tanto ser mejores ciudadanos que los ciudadanos que deciden abstenerse a pertenecer a algún tipo de asociación cívica.

Las cifras de asociacionismo y los comportamientos asociativos de los residentes de Alemania oriental eran diferentes a los descritos en Alemania occidental, siempre las cifras del número de personas miembros de alguna asociación formal era más alta en Alemania occidental que en Alemania oriental. La tendencia que existía en Alemania oriental, como ya se mencionó anteriormente, era la existencia de un gran número de asociaciones controladas por el Estado con un alto número de miembros, pero de ninguna manera se trataba de iniciativas voluntarias de los ciudadanos a pertenecer a ellas, sino que se asociaban por un sentimiento de miedo a la represión del régimen de la RDA. “Solo el 5 % de los ciudadanos de la RDA no eran miembros de alguna de estas organizaciones oficiales” (Offe & Fuchs, 2002: 221).

Pero no todo el comportamiento asociativo bajo el régimen de la RDA fue motivado exclusivamente por represión del Estado, las cifras de personas que participaban en alguna actividad de voluntariado en el año 1987 era casi igual de alta que en Alemania occidental, en contravía a lo que se pudiera pensar, sí existía un tejido asociativo en la Alemania oriental. Así fuera de carácter informal, el alto nivel de voluntariado era motivado principalmente por la cooperación y por lograr objetivos colectivos. Por ejemplo en 1987

“uno de cada dos ciudadanos de la RDA reportó haber estado involucrado en alguna actividad voluntaria, y la gran mayoría dio otras razones para el voluntariado, como por ejemplo “conocer otras personas” (27 %) y “mejorar la calidad de los barrios” (20 %)” (Offe & Fuchs, 2002: 221).

Ese tejido asociativo informal y en esa época casi ilegal de los últimos años de la GDR se conformó alrededor de la insatisfacción de los ciudadanos y de la intención de oponerse al régimen autoritario, ocurría algo similar que lo que ocurría en Madrid durante el régimen dictatorial de Franco, cuando los ciudadanos, además de pedir democracia se asociaron en función de mejorar su calidad de vida en los barrios que habitaban, unos barrios deprimidos y olvidados. En Alemania del este “los síntomas de escasez, malfuncionamiento, y represión pudo haber ayudado a crear actitudes y prácticas favoreciendo la ayuda mutua, la cooperación improvisada, confianza, y solidaridad” (Offe & Fuchs, 2002: 221).

Con el cambio de régimen político, después de la caída del muro de Berlín en 1989, se diluyeron también estas formas informales de asociacionismo en Alemania oriental, así como las actividades de voluntariado, así lo indican encuestas realizadas en los primeros 5 años de la reunificación. “A mediados de los 90’s, el nivel de participación de los ciudadanos del “lander” era considerablemente más bajo que el caso de los ciudadanos de los antiguos “lander” (la ex Alemania occidental). En 1993, el 47 % de la población de Alemania occidental eran miembros de al menos una asociación, mientras que en Alemania oriental solo el 26 % eran miembros” (Offe & Fuchs, 2002: 222).

Por otra parte, los niveles altos de participación de los ciudadanos del oriente en actividades de voluntariado decrecieron alarmantemente, deteriorándose el tejido asociativo que apenas había podido emerger en medio del régimen totalitario de la RDA. “En 1990, el 27 % de la población de Alemania oriental reportó alguna participación en voluntariado, esta cifra decreció continuamente al 17 % en 1994, mientras que las cifras se mantuvieron estables en Alemania occidental” (Offe & Fuchs, 2002: 222).

Los primeros años después de la reunificación se caracterizaron por presentar a los ciudadanos unas condiciones económicas precarias. El alto nivel de desempleo en la Alemania reunificada por ejemplo, se resalta como una de las causas por las cuales

desapareció el tejido asociativo de los residentes del oriente. No obstante, en contraste a la tendencia negativa de las cifras de voluntariado en los primeros años del nuevo gobierno, “las condiciones de incertidumbre proveyeron iniciativas fuertes a favor del “self-hlep” (organizaciones de auto ayuda) y otras actividades asociativas, el número de grupos de “auto-ayuda” en Alemania oriental creció de 5.000 en 1992 a 7.500 en 1995, pero permanecieron por debajo que los grupos encontrados en Alemania occidental, 60.000 en 1995” (Offe & Fuchs, 2002: 223).

En el Berlín reunificado, por ejemplo, muchos de estos grupos de auto-ayuda que se crearon en Alemania oriental, enfocaron sus esfuerzos a la regeneración de sus viviendas, por tanto la actividad asociativa en organizaciones de auto-ayuda tuvo un efecto positivo para la participación de los residentes en programas de urbanismo relacionados con el mantenimiento de viviendas. Entre los elementos que pudieron ayudar a la proliferación de este tipo de organizaciones, se encuentran la política de apoyo por parte del gobierno a estas iniciativas a través del programa conocido como “Selbsthilfe” que se esforzó por el empoderamiento de movimientos como los ex “okupas”, que gracias al programa “Selbsthilfe” se beneficiaron de fondos públicos para crear sus propias cooperativas de vivienda.

En 1990 por ejemplo, los residentes de la calle Rykestrasse 13/14 en Prenzlauer Berg en Berlín oriental, fundaron el denominado grupo “SelbstBau Cooperative”. Uno de sus objetivos alcanzados más importantes fue evitar la demolición de viviendas históricas, así como la creación de las primeras cooperativas de vivienda que ayudaron en la regeneración de las mismas, a partir de acciones colectivas de los residentes del barrio.

Otro elemento que pudo afectar el desvanecimiento del tejido asociativo de la sociedad del oriente en los primeros años de la reunificación –con excepción de las organizaciones de auto-ayuda que se crearon- fue la debilidad misma del tejido asociativo de Alemania oriental, o en otras palabras, la debilidad de las relaciones de los individuos pertenecientes a las organizaciones de tipo informal, que hicieron que prevaleciera en términos de Putnam un “Briding Social Capital”.

El “Briding Social Capital” o el “Bonding Social Capital” se constituyen a partir de las características o la naturaleza de las relaciones de los miembros al interior de la organización. “Las redes fuertes pueden ser caracterizadas como cerradas, pequeñas, densas y recíprocas. Cada miembro de la red está relacionado con cada uno de los miembros. Los contactos con no-miembros y los flujos de información creíble desde afuera son limitados. De acuerdo a Putnam, uno puede ver este tipo como “Bonding Social Capital”” (Putnam, 2000: 22-24, citado en Boenisch & Schneider, 2013: 393). “Una red con relaciones débiles, por otra parte, es abierta y de largo alcance en el sentido que los miembros de la red tienen también contacto con personas que no pertenecen a esa red en particular, así individuos con una gran cantidad de capital social de relaciones débiles están indirectamente unidas a un pool más amplio de personas, que incrementa la difusión de información, en el esquema de Putnam este tipo de capital social es “Briding Capital” (Boenisch & Schneider, 2013: 393).

La fortaleza de las relaciones en las organizaciones es una de las variables que se utiliza en el análisis de redes sociales, lo que se estudia en particular es el grado de actividad y compromiso de los miembros de una red, es decir la naturaleza de las relaciones entre los individuos. De acuerdo a un estudio realizado sobre los efectos de los regímenes comunistas en la formación de capital social “las personas viviendo en un Estado comunista policivo tienden a invertir en tipos de capital social informal, los tipos informales de relaciones fuertes y débiles predominan” (Boenisch & Schneider, 2013: 395).

Otro de los efectos de los regímenes totalitarios como el de la RDA, que gobernó desde Berlín oriental entre 1949 y 1990, es que los ciudadanos prefieren asociarse en organizaciones que no tengan ninguna relación con lo público y prefieren organizaciones que operen fuera de la esfera pública, porque la esfera pública era fuertemente controlada por el Estado, “la gente por tanto tiende a retirarse de la esfera pública a la privada, dentro de la esfera de familiares y amigos cercanos; o en grupos inocuos promocionando actividades no controvertidas como las de ocio y las culturales. Las instituciones públicas eran percibidas como impuestas por un poder extranjero” (Boenisch & Schneider, 2013: 395).

El tipo de organizaciones a las que tendían a pertenecer los individuos en el régimen comunista de Alemania oriental, incluida Berlín oriental, eran organizaciones de tipo

informal porque el Estado establecía una barrera muy alta para el asociacionismo formal, esas organizaciones eran por ejemplo, familiares, de amigos, pero también iniciativas de vecinos y movimientos poco organizados, la tabla 17 muestra los tipos de capital social al que nos referimos.

Tabla 17. Taxonomía de los tipos de capital social

	Informal	Formal
Relaciones fuertes	familia, camarillas, amigos (cerrado)	Clubes locales, grupos religiosos
Relaciones débiles	Iniciativas de barrio, movimientos poco organizados	sindicatos, asociaciones profesionales, partidos políticos (abierto)

Fuente: Tomado de “The Social Capital Legacy of communism-results from the Berlin Wall experiment. Boenisch & Schneider. 2013

Es cierto que en Berlín oriental, antes de la reunificación, existían movimientos urbanos como los Okupas, organizaciones que pertenecen a un tipo de capital social informal, porque son organizaciones con débiles relaciones entre sus miembros y que se formaron por una preocupación coyuntural temporal. La preocupación principal en ese momento, fue la necesidad de llenar el vacío creado a partir de la incapacidad de las instituciones de planeación de la RDA, que tuvo por política permitir el deterioro de las viviendas. Por tanto, se crearon movimientos ciudadanos porque el Estado era incapaz de garantizar soluciones. Sin embargo, este tipo de movimientos pudieron desvanecerse a partir del cambio de régimen político en 1990 por su carácter informal y coyuntural.

Como ya lo mencionábamos anteriormente las actividades de voluntariado por ejemplo fueron relativamente altas en Alemania oriental antes de 1990, uno de cada dos ciudadanos de Alemania oriental participaba en alguna actividad de voluntariado. La explicación más acertada para esta tendencia tiene que ver con que “en una economía comunista de escasez, las redes informales de relaciones débiles se convirtieron en esenciales para obtener bienes escasos” (Boenisch & Schneider, 2013: 395). Por lo tanto era necesaria la creación de movimientos y organizaciones de tipo informal para intentar satisfacer necesidades básicas, que se convertía en tarea difícil bajo el régimen de la RDA.

Para resumir, en el momento de la reunificación se encontraron dos tipos de tejido asociativo o de capital social distintos, un capital social constituido a partir del asociacionismo informal de Alemania oriental y un capital social constituido a partir del asociacionismo formal en la parte occidental. Se encontraron ciudadanos con necesidades distintas e intereses distintos, pero ganó mayor importancia la preocupación de los residentes por la regeneración de la ciudad reunificada y la construcción de una nueva ciudad, esa era la prioridad. A las antiguas y nuevas instituciones de planeación, se les planteó este reto por parte de la ciudadanía reunificada.

Por otra parte, el control excesivo o casi total por parte del régimen de la RDA de la esfera pública, donde se encuentran las organizaciones con intereses en asuntos públicos -dentro de ellos los asuntos urbanos- fue uno de los elementos que pudo tener mayores impactos negativos para la participación ciudadana en políticas de urbanismo. Primero, porque el excesivo control eliminó la motivación para participar en asociaciones cuyos objetivos fueran los asuntos públicos, asociaciones donde los ciudadanos pueden adquirir valores como el compromiso cívico, la confianza y el interés por lo público. Segundo, porque los ciudadanos se retiraron a la esfera privada donde se asociaron en organizaciones más de tipo familiar y de ocio. El control excesivo del Estado, generó un ambiente de desconfianza entre con-ciudadanos y de los ciudadanos hacia las instituciones que dificultaba la participación de los ciudadanos en políticas de urbanismo.

También la consolidación de un capital social informal, pudo hacer más difícil la participación de la ciudadanía en políticas de regeneración urbana. Primero porque los valores como el compromiso cívico, la confianza, la reciprocidad y la cooperación, que son activos importantes para la participación ciudadana, se construyen más fácilmente en organizaciones del tipo formal. El régimen de la RDA tuvo éxito en impedir que nacieran entre los ciudadanos estos valores, a través del control totalitario y la destrucción del capital social formal.

Por otra parte, la integración del capital social informal de Alemania oriental en Alemania occidental resultó en que se conformara un capital social heterogéneo en la Alemania reunificada, integrado por ciudadanos con comportamientos asociativos totalmente distintos. La inclusión de unos nuevos ciudadanos a la sociedad occidental, con un fuerte

sentimiento de desconfianza hacia las instituciones públicas pudo resultar en un des aceleramiento generalizado de la participación de los ciudadanos en políticas de urbanismo.

No obstante, existió una excepción, que tuvo que ver con el florecimiento después de la reunificación de organizaciones de auto-ayuda en Berlín oriental. Es cierto que las membresías en organizaciones de voluntariado declinaron significativamente en Alemania oriental después de la reunificación, pero no ocurrió lo mismo con las organizaciones de auto-ayuda, estas organizaciones tuvieron un impacto positivo para la participación de los ciudadanos en asuntos urbanos. Así lo demuestra el caso de la asociación “SelbstBau Cooperative” que se creó en Prenzlauer Berg en Berlín oriental. Esta asociación participó en programas institucionales que empoderaron a los residentes y permitieron su participación en la regeneración de viviendas.

Al igual que en el caso de Madrid los anteriores antecedentes aportan conocimiento respecto al estado en que se encontraba la participación ciudadana de la ciudad, y respecto a las características de la evolución de la formación del capital social en la ciudad, teniendo en cuenta la transición de una ciudad dividida a una reunificada pero que heredó patrones asociativos y comportamientos desiguales entre los ciudadanos de oriente y occidente. Teniendo en cuenta los antecedentes descritos, a continuación se desarrolla el caso del proyecto Tempelhof en Berlín.

3.11. Proyecto urbanístico Tempelhof Berlín

3.11.1. Antecedentes del proyecto Tempelhof

El aeropuerto Tempelhof en Berlín es un símbolo para la ciudad, en especial para Berlín occidental porque es un espacio lleno de historia que ha tenido distintos usos en diferentes periodos en el tiempo, en particular en el periodo anterior a la reunificación de la ciudad. La historia del aeropuerto ha hecho que el lugar se convierta en un símbolo de identidad para los residentes cercanos al aeropuerto, en particular para residentes de los distritos de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof, colindantes con el aeropuerto.

El Nazismo también escribió parte de la historia del aeropuerto, la imagen que tenían los ciudadanos sobre el aeropuerto en periodos de la historia, como por ejemplo, durante la

Segunda Guerra Mundial, era distinta a la imagen que se hicieron los ciudadanos durante la guerra fría. Durante la Segunda Guerra Mundial, Tempelhof sirvió como el primer campo de concentración y como lugar para la fabricación de armamento.

“Los edificios del aeropuerto construidos en “Tempelhof Field” en varias etapas entre 1923 y 1929, a principios de los años 1930s había alcanzado los límites de su capacidad, el aeropuerto necesitaba desesperadamente una modernización. En 1934 Adolf Hitler estableció la expansión del aeropuerto. En 1935 Ernst Sagebiel fue comisionado para diseñar el nuevo aeropuerto. La construcción del aeropuerto inició en la primavera de 1936, su apertura planeada para 1939 no pudo llevarse a cabo, debido a las interrupciones de la Segunda Guerra Mundial, elementos importantes del aeropuerto no pudieron ser completados. Durante la guerra, los hangares y el túnel de ferrocarril cruzando bajo los edificios sirvieron como lugares para la producción de armas. En 1945 el aeropuerto Tempelhof fue ocupado por el ejército soviético, el cual posteriormente cedió el control del espacio a los aliados americanos en el mes de julio”¹⁴⁰.

El edificio del aeropuerto se mantuvo por muchos años como el de mayor longitud de toda Europa. La parte posterior al edificio, donde se encuentran las pistas de aterrizaje es lo que hoy funciona como espacio verde abierto a todos los residentes de la ciudad, por otra parte, el edificio principal funciona en la actualidad como espacio para oficinas de pequeñas empresas.

El bloqueo soviético

Uno de los episodios en la historia que más ha marcado la vida de los residentes de Berlín occidental fue el denominado bloqueo en alemán “Blockade” de 1948 realizado por la Unión Soviética para aislar esa parte de la ciudad. “Su intención fue la de controlar el paso de mercancías y personas y así forzar a los aliados occidentales (Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos) a abandonar Berlín. El bloqueo significó que los sectores occidentales de

¹⁴⁰ Tomado de “Tempelhofer Freiheit Planning History” Disponible en: <http://www.tempelhoferfreiheit.de/en/about-tempelhofer-freiheit/planning/planning-history/>. Fecha consulta: 01/05/2015.

Berlín fueron completamente aislados de todos los suministros de las zonas occidentales de Alemania”¹⁴¹.

El aeropuerto sirvió como medio para combatir el bloqueo impuesto por la Unión Soviética. “Los aliados occidentales reaccionaron con el llamado “Berlín Airlift” para abastecer a la gente de Berlín con comida, medicinas, carbón, periódicos y materias primas. En muy cortos intervalos los aviones de transporte de los Aliados Occidentales aterrizaron en Tempelhof. Durante el “Airlift” más de 277.000 vuelos trajeron 2.3 millones de toneladas de mercancías a Berlín, la mayor parte de ellas llegaron a través del aeropuerto Tempelhof, los habitantes de Berlín occidental recibieron los aviones con entusiasmo, el aeropuerto se convirtió en un símbolo de libertad para el mundo occidental”¹⁴².

En la mente de los residentes históricos de Berlín occidental, el aeropuerto tiene un valor especial. “Desde la época del “Airlift”, al menos en Berlín occidental, Tempelhof ha sido asociado con el espíritu de resistencia de los residentes de Berlín occidental y con el apoyo que les dieron los aliados occidentales”¹⁴³. El sentido de identidad de los residentes de Berlín con el aeropuerto es alto. En el año 2009 por ejemplo, “dos tercios de la población del distrito de Tempelhof-Schöneberg deseaban que no solamente el edificio del aeropuerto sino toda el área se declarara como monumento nacional y patrimonio de la humanidad” (Der Tagesspiegel 30/06/2009).

Tempelhof después de la reunificación

Durante el transcurso de la Guerra Fría el aeropuerto era la puerta de entrada más segura a Berlín occidental y el flujo de trayectos se incrementaba. No obstante, “como el aeropuerto no era adecuado para las nuevas aeronaves, se decidió desarrollar Tegel como el aeropuerto internacional. En 1975 Tempelhof fue cerrado para la aviación civil, aunque continuó en operación como aeropuerto militar para la fuerza aérea norteamericana quienes se

¹⁴¹ Tomado de “Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf. Fecha de consulta: 10/07/2015,

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

mantuvieron en el aeródromo hasta 1993”¹⁴⁴. Con la finalización de la Guerra Fría y la reunificación de la ciudad los norteamericanos abandonaron el aeropuerto en 1993, y ya en 1994 inició la discusión sobre qué debería hacerse en ese espacio, no solo en los inmensos edificios que servían como base militar de Estados Unidos sino de toda la parte posterior a los edificios, donde se encuentran las pistas de aterrizaje del aeropuerto.

En los primeros años después de la reunificación, el espacio liberado por el aeropuerto Tempelhof imponía un reto para los primeros instrumentos de planeación de la ciudad unificada, o más bien a las instituciones que lideraron la planeación de la ciudad. El proceso de planeación del aeropuerto se ha caracterizado por prolongarse en el tiempo por muchos años, lo cual impone la necesidad de realizar un análisis segmentado o por periodos en el tiempo.

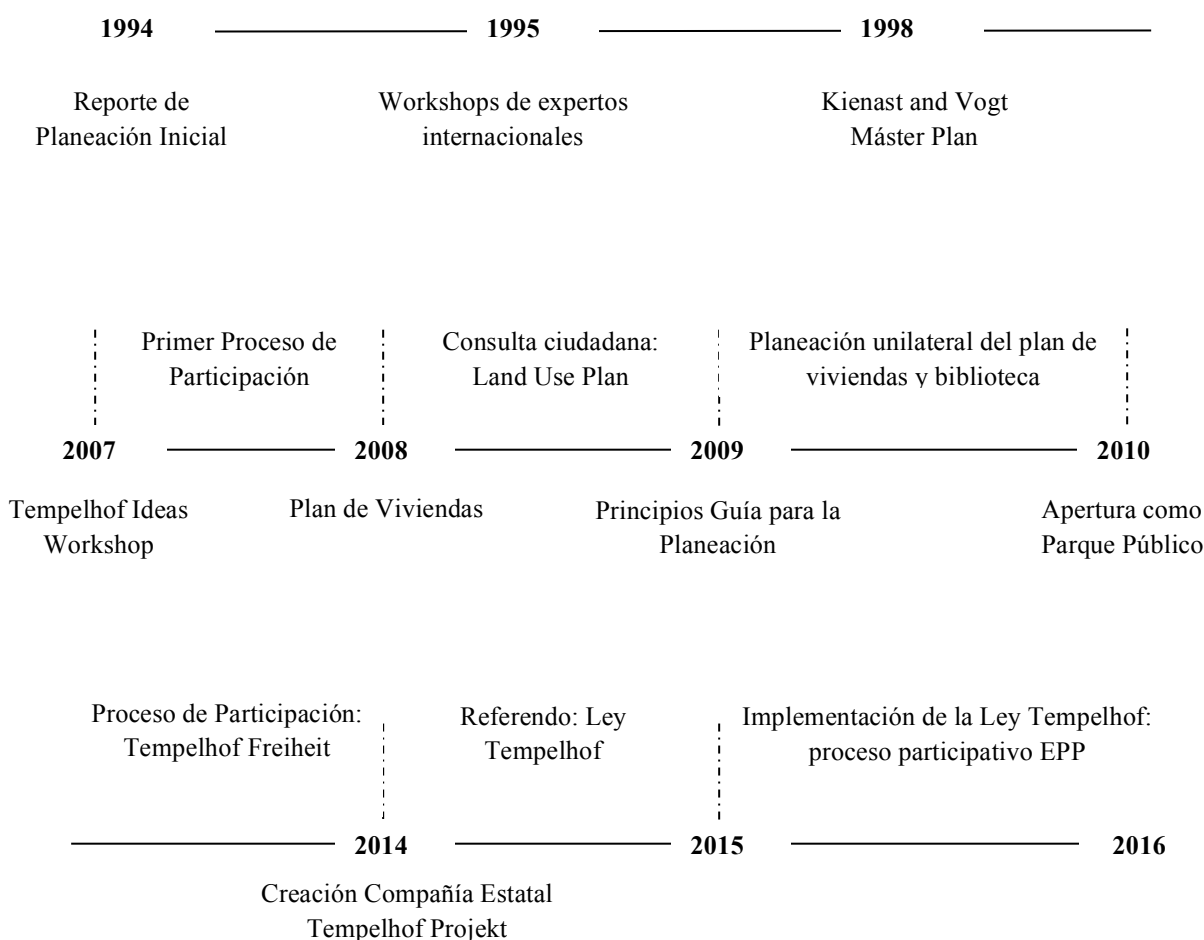
Tempelhof es un espacio urbano que perduró luego de la reunificación de la ciudad. A diferencia de nuevos proyectos urbanísticos como “Alexander Platz” o “Spittel Market”, entre otros proyectos, que se construyeron posteriormente a la reunificación de la ciudad, Tempelhof es un espacio cargado de historia y este es un elemento que importa para el análisis del proceso de participación ciudadana implementado en el proyecto.

3.12. Proceso de planeación del proyecto Tempelhof

A continuación se describen los hechos más relevantes en el proceso de planeación del proyecto, con el objetivo de conocer el desarrollo de los intereses y prioridades de los actores involucrados y conocer las características de las propuestas para el proyecto. La figura 19 muestra una línea de tiempo que sintetiza cómo se desarrolló en el tiempo la planeación del proyecto Tempelhof:

¹⁴⁴ Ibid.

Figura 19. Etapas de planeación Tempelhof 1994-2016



Fuente: Elaboración propia a partir del documento: Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure.

3.12.1. Primer diseño: el Berlín “Land Use Plan” de 1994

La primera propuesta sobre qué hacer en Tempelhof fue elaborada por la firma Hentrich-Petschigg & Partner (HPP). El principal objetivo del “Senate Department for Urban Development and The Environment” en adelante (SDUD), fue el de “examinar un marco de condiciones esenciales para los potenciales conceptos de diseño urbano”¹⁴⁵. El diseño

¹⁴⁵ Tomado de “Tempelhof Freiheit Planning History” disponible en: <http://www.tempelhoferfreiheit.de/en/about-tempelhofer-freiheit/planning/planning-history/>. Fecha de consulta: 14/07/2015.

propuesto por la firma HPP trajo como resultado dos conclusiones principales para futuros planes urbanos de Tempelhof:

- “Subrayó los efectos positivos que el inmenso terreno de espacio abierto tiene sobre el clima urbano y en particular en los distritos adyacentes Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof.
- Se enfatizó en las potenciales funciones recreativas del lugar de las cuales los densificados distritos colindantes, con su escasez de espacios abiertos, podrían indudablemente beneficiarse”¹⁴⁶.

Por tanto el concepto de espacio abierto y las posibilidades de usos recreativos que traería el lugar para los barrios colindantes fueron dos elementos fundamentales que determinarían cualquier propuesta de diseño urbano para Tempelhof. Estos dos elementos son importantes porque desde el principio de la planeación se descartó la posibilidad de eliminar el espacio abierto ubicado en la parte posterior del edificio del aeropuerto. Para los residentes y para los planeadores era claro que el espacio no podía ser 100 % urbanizado y que debía respetarse su potencial uso recreativo como parque abierto.

Una de las prioridades principales de los residentes era garantizar la apertura de nuevas zonas verdes y áreas recreativas, las autoridades de planeación eran también conscientes de esa carencia, “en el área de investigación alrededor del ex aeropuerto fueron identificadas un inventario de unas 113 hectáreas de espacios verdes. Una necesidad total de 295 hectáreas de espacios verdes fue identificada en proximidades inmediatas de las áreas residenciales. Por tanto hay una carencia de unas 182 hectáreas de espacio verde en el área que rodea el ex aeropuerto Tempelhof”¹⁴⁷.

La necesidad de garantizar zonas verdes para la ciudad cobró especial relevancia después de la reunificación, en especial porque se anticipaba un aumento de crecimiento demográfico, de urbanización y de construcción en la ciudad unificada. Una de las herramientas para la planeación de los espacios verdes en Berlín fue el “Landscape

¹⁴⁶ Tomado de “Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf. Fecha de Consulta: 14/07/2014.

¹⁴⁷ Ibid.

Program Including Nature Conservation (LaPro)”, una herramienta de planeación determinante también para el aeropuerto Tempelhof, junto con el “Berlín Land Use Plan”. “El rol de (LaPro) dentro del sistema de planeación de Berlín es darle formas específicas a los objetivos generales de la conservación de la naturaleza y el paisaje formulados en el “Federal Nature Conservation Act” y establecer las medidas necesarias para su realización”¹⁴⁸.

En este mismo año, en 1994, los primeros instrumentos de planeación de la ciudad unificada empezaban a nacer, uno de los más importantes para la futura planeación de la ciudad fue el “Berlín Land Use Plan” de 1994, cualquier propuesta de planeación para Tempelhof se enmarcaba en esta primera ley de uso del suelo para la ciudad unificada. De acuerdo a esa primera versión del “Land Use Plan” aprobada por el Senado de Berlín, se “contemplaba el cierre del aeropuerto Tempelhof y su reemplazo por edificios y espacios verdes”¹⁴⁹. Si bien este marco normativo permitía el uso de Tempelhof como espacio abierto, también dejaba abierta la posibilidad de hacer uso del suelo para propósitos residenciales y comerciales, esa posibilidad se convertiría en el conflicto principal entre los residentes de los distritos colindantes al ex aeropuerto y el SDUD que incluso en el año 1994 planteó la posibilidad de construir en Tempelhof.

3.12.2. “Taller de Planeación”. 1995

El primer diseño planteado en 1994 para el área fue sometido a la opinión de expertos en un taller organizado por el SDUD en 1995. La conclusión principal del taller fue que “la representación simbólica de poder y autoridad de los edificios monumentales del aeropuerto deberían ser eliminadas, los expertos pidieron un proceso de desarrollo abierto. Incluso para esta época, la meta de preservar y mejorar el espacio abierto central se mantuvo en el corazón del concepto de desarrollo”¹⁵⁰.

Hasta ese momento del desarrollo del proceso de planeación del aeropuerto, la discusión sobre la pregunta de qué hacer en el lugar, se discutió entre opiniones de expertos y

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Tomado de “Tempelhof Freiheit Planning History” disponible en: <http://www.tempelhoferfreiheit.de/en/about-tempelhofer-freiheit/planning/planning-history/>. Fecha de consulta: 14/07/2015.

técnicos, las autoridades de planeación urbana en ese momento descartaron la posibilidad de consultar a los ciudadanos sobre qué pensaban que podría hacerse en el espacio. El SDUD tardaría hasta el año 2007 para plantear un proceso de información pública sobre decisiones ya tomadas por las autoridades, aunque el SDUD lo definió como un proceso de participación ciudadana.

3.12.3. “Future Workshop Tempelhof 2020” y “Master Plan Kienast y Vogt”. 1999

El desarrollo del “Future Workshop Tempelhof 2020” fue importante porque sus resultados sirvieron como base para la construcción del primer “Master Plan” para el aeropuerto, que sería propuesto en 1999 por los arquitectos Dieter Kienast y Gunter Vogt. El taller fue importante también porque se realizó con el objetivo de que sus resultados determinaran la planeación del lugar para las próximas dos décadas.

El Master Plan de Kienast y Vogt propuso “un parque central delimitado por una variedad de formaciones, un “ring boulevard” que seguía la forma del antiguo aeródromo y sirviera no solo para dar acceso a la variedad de áreas construidas sino también para relacionarlas entre ellas”¹⁵¹.

3.12.4. Master Plan “SDUD”. Versión revisada y enmendada del Plan Kienast y Vogt. 2005

La propuesta de Kienast y Vogt de 1999 fue revisada y enmendada en el 2005 por el SDUD. Este “Master Plan” también fue importante porque serviría como base para la propuesta de enmienda del “Land Use Plan” que fue presentada en el año 2008, por tanto, los resultados del “Master Plan” se mantuvieron vigentes en los futuros instrumentos de planeación. La figura 20 muestra la propuesta revisada del Master Plan Kienast y Vogt que muestra la construcción en la parte superior del parque central.

¹⁵¹ Ibid.

Figura 20. Versión revisada “Master Plan 2005”



Fuente: Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure.

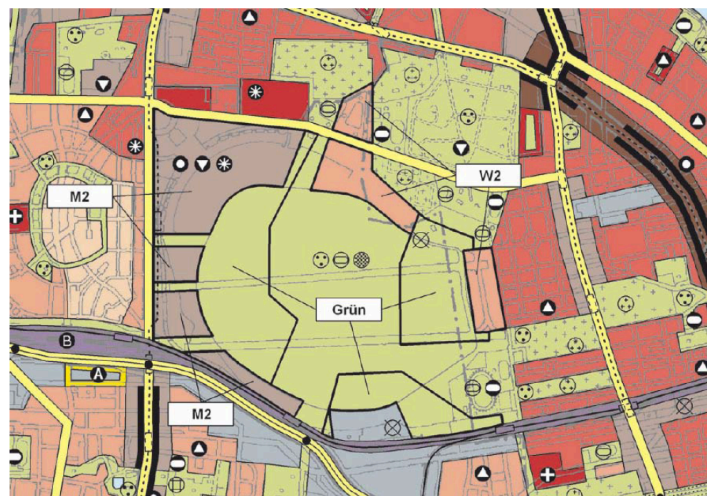
Posteriormente a la presentación de la propuesta del “Master Plan” revisada en 2005, la discusión se centró en cerrar definitivamente el aeropuerto y posteriormente sobre las condiciones en que debería ser abierto al público o si definitivamente se descartaba la opción de abrirlo. De acuerdo a un estudio de factibilidad realizado en diciembre de 2007 se concluyó que “Tempelhof Feld – en particular sus secciones del norte, este y occidente – necesitarían algunos cambios antes de que pudiera ser abierto para usos recreativos”¹⁵². Al mismo tiempo, entre los residentes de los distritos colindantes y los residentes en general de toda la ciudad, crecía el interés en que el “SDUD” abriera finalmente el espacio como parque público.

3.12.5. Borrador de enmienda al “Land Use Plan”. 2008

La estrategia que utilizó el SDUD para alcanzar el objetivo de intentar construir viviendas en el aeropuerto fue una propuesta de enmienda al “Land Use Plan” de Berlín que se planteó en 2008, sin embargo, esa propuesta fue abiertamente rechazada por los residentes en el marco del periodo de información pública que se realizó entre los años 2008 y 2009. La figura 21 muestra la propuesta del SDUD en el marco de la enmienda del “Berlín Land Use Plan”.

¹⁵² Tomado de “Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf. Fecha de Consulta: 14/07/2014.

Figura 21. Borrador de enmienda al “Land Use Plan”. Junio 2009



Fuente: Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure.

El área W2 que se observa en la figura 21 es el área propuesta por las autoridades para la construcción de viviendas residenciales. Se observa que al menos en la parte norte del aeropuerto es una copia exacta de la propuesta de la versión revisada “Master Plan” Kienast y Vogt del 2005, expuesta en la figura 20 y confirma el objetivo del SDUD de construir viviendas, conociendo de ante mano la desaprobación de los residentes vecinos al aeropuerto. Los residentes “tomaron una visión crítica por su posición aislada en “Columbiadamm”, y al mismo tiempo temían que al construir el área como lo planeado se impediría el flujo de aire frío del campo Tempelhof hacia el norte”¹⁵³. Los residentes empezaron a manifestar su posición sobre la propuesta y sobre todo el interés de que no se adelantara ningún tipo de construcción en el área.

Tempelhof se mantuvo cerrado por casi 3 años, desde la decisión en 2008 de cerrarlo definitivamente al tráfico aéreo y cuando se decidió abrirlo al público en Mayo de 2010. En este periodo de tiempo los ciudadanos demandaban a la administración abrir el lugar como parque público, según Michael Meichssuer, líder de la asociación 100 % Tempelhof “los ciudadanos pedían abrir la puerta pero nada ocurría. Hubo una organización de ciudadanos

¹⁵³ Ibid.

quienes propusieron ocupar el aeropuerto, su nombre era “Squatt Tempelhof”, también hubo manifestaciones de los residentes en las calles vecinas”¹⁵⁴.

Una de esas manifestaciones fueron lideradas por las juventudes verdes quienes “convocaron a participar en la ocupación y defendieron la acción como desobediencia civil pacífica, incluso Christian Strobele, vice-líder del partido verde en el “Bundestag” no escondió su simpatía por los “Squatters”. Las asociaciones de conservación de la naturaleza BUND y NABU rechazaron una ocupación” (Der Tagesspiegel 26/06/2009). Movimientos como el “Squatt Tempelhof” optaron por vías no formales para lograr cambios y presionar la apertura del aeropuerto.

3.12.6. Estudio “Private-public Spaces in the Park Landscape”. 2010

En el año 2010 como parte de la estrategia de desarrollo de Tempelhof se publicó un estudio denominado “Private-Public Spaces in the Park Landscape” que tuvo que ver con la gestión de espacios semi públicos por parte de nuevos actores en el contexto de la planeación de parques. “Una de las preguntas abiertas en este respecto, es la forma y la dirección que tomará en el futuro la tendencia de la creciente participación de comunidades urbanas diferenciadas en el dominio público. Actuales ejemplos de Berlín muestran el gran interés que hay en participar en modelar los espacios abiertos en el dominio público”¹⁵⁵.

De acuerdo al estudio “el incremento de la tendencia de participación de comunidades urbanas ha dado nacimiento a un nuevo entendimiento de ciudadanía activa. Un parque público podría proveer una plataforma permitiendo formas proactivas de compromiso cultural”¹⁵⁶. La planeación de Tempelhof se convertía en un reto para el SDUD, teniendo en cuenta esa tendencia del crecimiento de la ciudadanía activa a la que se refería el estudio.

¹⁵⁴ Comentarios de Michael Meichssuer miembro del comite directivo de la organización ciudadana 100% Tempelhof. Entrevista realizada el 15/05/2015.

¹⁵⁵ Tomado de Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf Fecha de Consulta: 14/07/2014.

¹⁵⁶ Ibid.

3.13. Descripción del proyecto Tempelhof

Los antecedentes del proyecto Tempelhof fueron extensos, la historia de planificación del espacio inició en 1994 y al día de hoy continúa. El periodo en el tiempo que será objeto de análisis en esta investigación es el periodo entre 2007 al 2014, entre estos años “el SDUD inició un proceso de planeación conocido como “Tempelhof Freiheit” (Tempelhof Freedom) en el cuál las metas de desarrollo son discutidas y determinadas con una extensa participación pública”¹⁵⁷. Posteriormente, entre Noviembre de 2014 y Octubre de 2015 se desarrolló una nueva etapa de planeación para construir el “Development and Maintenance Plan” para el aeropuerto, este periodo también será objeto de análisis en esta investigación.

Todos los antecedentes anteriores a 2007 son etapas de planeación del aeropuerto y son importantes para analizar la etapa entre 2007 y 2014 porque las propuestas más recientes del SDUD para Tempelhof se basaron fundamentalmente en el “Master Plan” Kienast y Vogt propuesto en 1999 y enmendado por el SDUD en el año 2005. Las discusiones que se llevarían a cabo con los ciudadanos se basaron en los ejes temáticos planteados por el “Master Plan” Kienast y Vogt. Sin embargo, entre 1994 y 2007 no existió ningún proceso de participación ciudadana en las diferentes etapas de planeación.

“Desde el primero de septiembre de 2009 el terreno del antiguo aeropuerto, incluyendo los edificios del aeropuerto es de la propiedad del “Land” de Berlín, con excepción de una parcela de tierra de 80 metros cuadrados alrededor de la torre radar la cual permanece en posesión del Gobierno Federal”¹⁵⁸. La estructura de propiedad del territorio es relevante porque a partir del 2009 el SDUD de Berlín adquiere la competencia administrativa del aeropuerto.

A partir del año 2010, cuando se abre el aeropuerto al público, los ciudadanos tuvieron la posibilidad de acceder a un espacio público nuevo, la decisión no provino de una idea unilateral del SDUD sino de un diálogo con los ciudadanos que inició en el año 2007, a partir del cual, los vecinos del lugar y residentes del resto de la ciudad, reiteraron el interés de que se abriera el espacio como parque público.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

Actualmente “el área tiene una pista de seis kilómetros para ciclismo, patinaje y para trotar, una área de BBQ de 2.5 hectáreas, un campo de caminata para perros cubriendo alrededor de 4 hectáreas y una enorme área de picnic para todos los visitantes”¹⁵⁹. En total el área verde abarca aproximadamente 358 hectáreas, en el “airfield” donde se encuentran las pistas de aterrizaje, pueden encontrarse pequeños proyectos producto de iniciativas de grupos de ciudadanos que han participado en el programa denominado “Pioneer Projects” implementado por el SDUD. Entre otros proyectos, se pueden encontrar jardines comunitarios y espacios para prácticas deportivas. La figura 22 muestra los detalles del espacio verde actual.

Figura 22. Mapa proyecto Tempelhof



Fuente: Disponible en: <http://www.thf-berlin.de/homepage/visit/map-and-route/>

3.14. El proceso participativo en el proyecto

El primer proceso de participación denominado “Tempelhof Freiheit” inició en 2007 y se implementó en un contexto donde predominaba el enfoque “Market Oriented Urban Renewal”, si bien es cierto, que a partir de 1999 a través del programa “Social Integrated City”, empieza a desarrollarse un debate sobre involucrar a los residentes en proyectos de regeneración de la ciudad en el nivel local, el marco general en el cual se implementaban los proyectos de urbanismo en el 2007, se caracterizaba por un concepto de participación

¹⁵⁹ Tomado de “Tempelhofer Park” disponible en: <http://www.visitberlin.de/en/spot/tempelhofer-park>. Fecha de Consulta: 1/06/2015.

limitado que contemplaba más consolidar y mejorar las herramientas para informar al ciudadano sobre los proyectos urbanos.

Algunos de los barrios cercanos a Tempelhof, en especial los barrios del distrito de Neukoln, fueron parte del Programa “Urban Renewal” de 1990, un programa dedicado a recuperar zonas con problemas sociales. Posteriormente, residentes del distrito de Neukoln participaron en el programa “Neighborhood Management” de 1999, un programa que ya se ha descrito anteriormente y que tenía como objetivo empoderar a los residentes para que participaran en pequeños proyectos de regeneración de sus barrios. Por consiguiente, el distrito de Neukoln contaba con un activo tejido asociativo importante.

Para el caso específico del proceso “Tempelhof Freiheit” las posibilidades de las autoridades distritales de proponer ideas que fueran el resultado de discusiones con los residentes de sus barrios eran reducidas. La herramienta disponible para que los distritos pudieran aportar a la planeación local de la ciudad, era el “District Development Planning” (DDP), un “tipo de planeación informal que cierra la brecha entre la planeación urbana comprehensiva (Land Use Planning) y la planeación local. El “District Development Planning” es donde los concejos diseñan propuestas para el uso previsto de la tierra en todo el Distrito”¹⁶⁰.

No obstante “las propuestas para los edificios de los aeropuertos disfrutaban de un estatus especial y deben ser decididos por la administración interna. El área representada por el aeropuerto Tempelhof no formó parte de las resoluciones”¹⁶¹. Quiere decir, que a pesar de que en el año 2005 las Asambleas Locales¹⁶² de los distritos vecinos de Kreuzberg y Tempelhof-Schöneberg adoptaron el “District Development Planning (DDP)” estos distritos no podían tomar ninguna decisión sobre Tempelhof debido a la excepción

¹⁶⁰ Tomado de Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf. Fecha de Consulta: 14/07/2014

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² La administración de los distritos consiste en la asamblea del distrito y la oficina del distrito. Los miembros de la Asamblea son elegidos por ciudadanos alemanes aptos para votar y por los nacionales de la unión europea que viven en el Distrito en cuestión. Los partidos que reciben menos del 3% de los votos en una elección no serán representados en la Asamblea del Distrito. La oficina del Distrito se conforma por el alcalde y los concejales quienes comparten la responsabilidad administrativa. Tomado de “Berlin’s Boroughs” disponible en: <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/politik/bezirke.en.html>. Fecha de consulta: 11/12/2016

existente. El caso del distrito de Neukoln era más crítico porque el “(DDP) no había sido adoptado por la asamblea del distrito”¹⁶³.

La Asamblea de los distritos colindantes al aeropuerto, es decir el cuerpo más pequeño de representación de los residentes de los barrios, no tenía posibilidad de manifestar los intereses y prioridades de los residentes, por tanto, los intereses de los residentes no se articulaban en la planeación de Tempelhof a través de este cuerpo de representación. La única posibilidad para que los residentes participaran en la planeación del proyecto, vía institucional, era el proceso que decidiera y definiera el SDUD.

3.14.1. Proceso de participación “Tempelhof Freiheit”. Etapa I: 2007-2010

En el año 2007, con el inicio del proceso de planeación “Tempelhof Freiheit” se dispuso de diferentes herramientas para involucrar a los ciudadanos en el proyecto Tempelhof, la mayoría de estas herramientas servían solo para informar a los ciudadanos como por ejemplo, a través de: “Public Meetings”, foros, “Open Tours”, exhibiciones y conferencias. También se abrieron espacios donde habían posibilidades de deliberación entre ciudadanos y autoridades, como por ejemplo a través de: talleres y diálogos en línea. Adicionalmente entre el año 2008 y 2009 se sometieron las modificaciones del “Land Use Plan” a los periodos normales de información pública, donde los ciudadanos podían hacer sugerencias y propuestas sobre un plan ya construido por las autoridades competentes. La tabla 18 resume de manera general las diferentes herramientas dispuestas y sus resultados.

¹⁶³ Tomado de Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausreibungstext_engl.pdf. Fecha de Consulta: 14/07/2014

Tabla 18. Herramientas de participación ciudadana años 2007 a 2010. Proyecto Tempelhof

Herramienta	Año	Participantes	Intereses Ciudadanos
Diálogos en línea	2007	68.000 visitas 2.400 visitantes registrados	Tempelhof como: Espacio verde Parque Público Campo de juego
Información Pública	2008-2009	-	
Foro (ocio y recreación y edificios del aeropuerto)	2008	-	Discusión de usos potenciales para la recreación y discusión sobre usos potenciales para los edificios existentes
Días Abiertos	2009	4 días abiertos con 3.500 participantes	
Encuesta representativa	2009	7.000 cuestionarios enviados. 6.000 en un área no mayor a 1.5 KM del aeropuerto	84 % de los encuestados vieron el aeropuerto como importante para su recreación
Grupos Focales	2009	13 grupos focales	-9 de 13 personas coincidían en establecer nuevos senderos de conexión. -Construir un cinturón verde y un camino de bicicletas como alternativa a la construcción.
Encuesta Electrónica no representativa	2009	1.200 cuestionarios evaluados	- El aeropuerto debería ofrecer un espacio de paz y relajación. -Conservación de los elementos históricos -Protección de la naturaleza

Fuente: Elaborado a partir del documento Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure”.

El SDUD en el año 2007 le dio el nombre de “Tempelhof Freiheit” a la etapa de planeación del aeropuerto en la que por primera vez se implementó un proceso participativo para retroalimentar con los ciudadanos los avances en la planeación del aeropuerto. La principal herramienta utilizada en este proceso fueron los diálogos en línea con los ciudadanos, al cual se le dio el nombre de “Tempelhof Ideas Workshop”. A continuación se describen las

herramientas participativas utilizadas entre el año 2007 y 2010, en una etapa de planeación que se extendió hasta el año 2014.

“Tempelhof Ideas Workshop”. 2007

En este año inició un proceso de participación que tenía el objetivo de escuchar la posición de los ciudadanos sobre un plan base, el “Master Plan” Kienast y Vogt enmendado por el “SDUD” en el año 2005. La discusión giró en torno a 4 temas fundamentales que eran el eje central del “Master Plan” Kienast y Vogt: espacio verde abierto, ejercicio y deporte, industrias y viviendas.

Las herramientas que utilizó el SDUD para el proceso de participación fueron las siguientes: encuestas online, diálogos en línea, premiación de las mejores 3 ideas, exhibición sobre los resultados, eventos en el aeropuerto e inspecciones al lugar, talleres y concejos abiertos¹⁶⁴. La plataforma online para que los ciudadanos participaran con ideas y sugerencias estuvo disponible por 8 semanas entre mayo y julio del 2007.

De acuerdo a Helge Weiser del SDUD y “Deputy Project Tempelhof Manager”, sobre el balance de los diálogos en línea del año 2007 “nosotros como (SDUD) grabamos todos los deseos y las ideas de las personas para el parque y nosotros se las dimos al concurso internacional como un pro, porque los planeadores tenían que seguir estas cosas que la gente quería tener, por ejemplo, la gente quería tener árboles para sombra, un lago y “playgrounds” pero ahora tenemos que detener todo el plan”¹⁶⁵. Los aportes de ciudadanos no servían para construir un plan conjuntamente con los planeadores y el SDUD, sino que se incluían en el documento de concurso como sugerencia a seguir por parte de las firmas de planeación que llevarían a cabo la construcción del Tempelhof “Parkland”.

Respecto al concurso realizado por el SDUD para el desarrollo del Tempelhof “Parkland”, las autoridades consideraron “que la inclusión de los deseos de los ciudadanos fue un importante criterio de decisión en el concurso. Con una vasta mayoría, los participantes del

¹⁶⁴ Tomado de “Crossmedia Dialogue and Citizens Participation Berlin: Airport Tempelhof”. Presentación disponible en: http://participedia.net/sites/default/files/case-files/1161_303_Zebralog_Praesentation_THF_eng.pdf. Fecha de consulta: 13/06/2015.

¹⁶⁵ Comentarios de Helge Weiser (Deputy Project Tempelhof Manager) del “Senate Department for Urban Development and Environment of Berlin”. Entrevista realizada el 19/05/2015.

proceso querían más árboles, instalaciones de agua, “playgrounds” e instalaciones deportivas, bancas, rutas y mejores accesos. Todo esto se correspondió con el diseño de la firma “Gross Max”. Los resultados del proceso de participación ciudadana han sido por tanto ampliamente incorporados en el proceso de planeación”¹⁶⁶.

Contrariamente, la percepción que tenían los residentes de los distritos vecinos a Tempelhof sobre el proceso de participación era distinta, para Michael Meichssuer residente de Neukoln y líder de la asociación “Iniciativa Democrática 100 % Tempelhof” “el “SDUD” realizó un proceso de participación ciudadana, pero eso no significa que sea bueno, depende de que querían con el proceso. Ellos hicieron ese proceso porque no querían posiciones críticas de los residentes cuando empezaran a construir, por tanto lo hicieron antes, intentaron mantener a la gente callada”¹⁶⁷.

Las consideraciones de Michael Meichssuer aportan argumentos para afirmar que el SDUD adelantó el proceso de participación de 2007 para intentar legitimar decisiones ya tomadas, como se mencionó, la base de la discusión del proceso participativo fue el “Master Plan” Kienast y Vogt, elaborado anteriormente, en él ya se había decidido la construcción de viviendas. Uno de los mayores intereses de los residentes en contraste a los intereses de las autoridades, era que no se construyera en el aeropuerto, años atrás, incluso en el año 2005 cuando el SDUD presentó el “Master Plan”, los ciudadanos ya habían rechazado la idea de construir.

“Cuando el SDUD abrió Tempelhof en 2010, un pequeño tiempo antes, dieron un poco de información a los ciudadanos y dijeron “nosotros abrimos ahora el aeropuerto pero en el 2017 haremos un “Gardening Exposition” y en 2020 construiremos una parte del aeródromo con viviendas” por tanto ellos dijeron que construirían desde el principio y muchos residentes dijeron: “no nos gusta eso queremos que se mantenga el aeropuerto como está en el momento”¹⁶⁸. Las autoridades hicieron caso omiso a uno de los intereses mayoritarios de los residentes y continuaron con la planeación unilateral.

¹⁶⁶ Tomado del documento “Über Bürgerbeteiligung zu Planungen am Tempelhofer Feld”. Senate Department for Urban Development. Fecha de consulta: 25/06/2015.

¹⁶⁷ Comentarios de Michael Meichssuer miembro de la asociación 100% Tempelhofer Feld. Encuesta realizada el 15/05/2015.

¹⁶⁸ Ibid.

Los resultados de los diálogos en línea y en general del resto de herramientas utilizadas en el proceso de participación de 2007 demuestran un alto interés de los residentes de la ciudad en el proceso “Tempelhof Freiheit”. Los resultados de las dos etapas de los diálogos en línea según cifras oficiales fueron los siguientes:

- “Primera Fase: Mayo a Julio de 2007: 32.000 visitas. 1.000 de visitantes registrados con aproximadamente 900 contribuciones.
- Fase 2: Octubre a Noviembre 2007: 36.000 visitas. 1.400 de visitantes registrados con 400 ideas, 500 revisiones, 1.600 comentarios y 9.800 críticas”¹⁶⁹.

En total, en las dos fases de diálogos en línea, 68.000 personas visitaron el portal, de los cuales “unos 2.500 enviaron sus ideas, visiones y sugerencias al SDUD”¹⁷⁰. Teniendo en cuenta que para el año 2007, en los 3 distritos afectados por el proyecto: Neukoln, Kreuzberg y Tempelhof-Schonenberg residían 773.675 personas del rango de edad entre 15 y 95 años, y que se enviaron al SDUD 2.500 comentarios, ideas o propuestas, el grado de participación de la herramienta diálogos en línea fue del 0,32 %. A pesar de ser un grado de participación bajo, en comparación a otros procesos similares de diálogos en línea, el interés de los ciudadanos en el futuro de Tempelhof fue más alto, entre otras razones por el especial sentido de identidad de los residentes de Berlín occidental con el aeropuerto.

Adicionalmente a la posibilidad de los residentes de realizar propuestas, comentarios y sugerencias, se realizó también una encuesta en línea en el verano de 2007. “La respuesta más frecuente citó el uso futuro del aeródromo como espacio verde, campo de juego o espacio abierto, o como parque público, parque urbano, parque recreacional, parque natural, “landscape park”, área de conservación natural, área recreacional o como tierra agrícola. El modelo de “Central Park” fue frecuentemente citado y en ese sentido también fue enfatizado el importante papel que juega el microclima del campo Tempelhof”¹⁷¹.

¹⁶⁹ Tomado del “Documento ” Über Bürgerbeteiligung zu Planungen am Tempelhofer Feld“. Senate Department of Urban Development”. Fecha de Consulta 25/06/2015.

¹⁷⁰ Tomado de Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf. Fecha de Consulta: 14/07/2014.

¹⁷¹ Ibid.

Para los residentes de la ciudad, el aeropuerto tenía un fuerte potencial para convertirse en una nueva área verde para la ciudad, pero también llama la atención la diversidad de conceptos de parque que tenían los residentes, cada uno de ellos tiene un significado distinto, complicando así el objetivo de entender -a partir de las respuestas de la encuesta- exactamente qué tipo de parque pensaban ideal. En contraste a la encuesta, los diálogos en línea era una mejor herramienta para entender de manera más precisa los intereses de los ciudadanos, porque permitía una amplia explicación de los intereses y sugerencias.

En el diálogo en línea para actividades recreativas y deportivas, las propuestas de los ciudadanos fueron diversas “desde fútbol en el prado o campos de juego especiales, campos de golf, canchas de tenis, pistas para patinaje en línea, ciclismo en las pistas de aterrizaje hasta patinaje en el hielo en los hangares en pistas de hielo. La lista de posibilidades reveladas en el diálogo en línea parecían interminables”¹⁷². La figura 23 muestra el formato del diálogo en línea que se implementó en el año 2007.

Figura 23. Plataforma diálogos en línea Tempelhof 2007



Fuente: Tomado de “Berlin: Airport Tempelhof. Disponible en http://participedia.net/sites/default/files/case-files/1161_303_Zebralog_Praesentation_THF_eng.pdf

Por otra parte, respecto a las posibilidades de uso de los antiguos edificios del aeropuerto, las propuestas giraban en torno a usarlos para la celebración de eventos para la ciudad. “Propuestas adicionales incluyeron el uso de los edificios por artistas, escultores, compañías de teatro, diseñadores de modas y músicos como espacio para presentar sus producciones y arte. Como Tempelhof es un símbolo para la aviación y la historia de Berlín

¹⁷² Ibid.

también se enviaron propuestas para establecer museos de aviación, museos relativos a la historia de Berlín o un extensivo “memorial site” conmemorando el “Airlift”¹⁷³.

Las propuestas apuntaron a que el espacio se destinara a usos recreativos y culturales en general, el elemento histórico del aeropuerto era determinante también para proponer que en el lugar se mantuvieran los símbolos que recordaban la historia del aeropuerto, por su importancia especial para los residentes de Berlín occidental, incluso se encontraron propuestas “para que continuara como aeropuerto para vuelos de negocios o como aeropuerto privado”¹⁷⁴.

Sin embargo hubo dos propuestas que alcanzaron un amplio consenso por parte de los participantes del diálogo en línea:

- 1) “La propuesta de mantener los existentes campos de “baseball” y “softball” recibió el máximo consenso.
- 2) La propuesta de un “playground” de aventura para gente joven”¹⁷⁵.

El interrogante de 2007 sobre ¿qué hacer con el aeropuerto Tempelhof? fue una de las razones por las cuales las visitas de los ciudadanos a la plataforma online fue masiva. El punto central de la discusión era si se mantenía o no como aeropuerto, atrayendo la atención, no solo de residentes cercanos al proyecto, sino de los residentes del resto de Berlín en general.

Tilman Heuser Director de la Asociación Bund Berlín respecto al tema considera que “los diálogos en línea no es participación al menos esa es una gran malinterpretación de ese proceso, en 2007 fue diferente porque hubo una gran controversia sobre mantener Tempelhof como aeropuerto o no, y por su puesto habían muchas personas que querían que se mantuviera como aeropuerto y otros querían que fuera abierto al público y otros que tenían propuestas para los edificios etc”¹⁷⁶.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Comentarios de Tilman Heuser, director de Bund Berlín coordinador actual del proceso de participación ciudadana (EPP) posterior al Referendo de Mayo 2014. Entrevista realizada el 15/05/2015.

El interrogante que se este sometiendo al público impacta en el grado de interés de los ciudadanos hacia un proceso de participación, pero también, el criterio de evaluación que se utilice es determinante para considerar un proceso o herramienta participativa como un éxito o fracaso. Teniendo esto en cuenta, el debate entre evaluar un proceso participativo por la cantidad o por la calidad de participación es un debate vigente. Los diálogos en línea de 2007, por ejemplo, se nutrieron de un nivel de actividad importante por parte de los usuarios registrados, en términos de propuestas y sugerencias, pero el alto número de repeticiones de sugerencias sobre un mismo asunto hizo que al final las propuestas efectivas se redujeran.

Presentación al público. 2008

Posteriormente a los diálogos en línea de 2007 el SDUD publicó “The Future of Tempelhof Feld” un documento para informar al público sobre el estado de la planeación de Tempelhof. Los últimos dos módulos de esta publicación se centraron nuevamente en la creación de distritos residenciales en el norte y en el este del aeropuerto, en particular en el área de Columbiadamm.

La herramienta de los diálogos en línea de 2007, por tanto, no fue una herramienta suficiente para que los residentes pudieran detener la decisión de construir en el aeropuerto. La publicación “The Future of Tempelhof Feld” de 2008 iba en contravía a los intereses que manifestaron los ciudadanos en los diálogos en línea, teniendo en cuenta que la propuesta de la publicación “se basó en la proyección de un distrito de más de 1.500 unidades residenciales en las cuales alrededor de 3.000 personas podrían vivir”¹⁷⁷, propuesta que rechazaron anteriormente los ciudadanos.

Referendo ciudadano. Abril de 2008

Como se mencionó, el sentido de identidad hacia el aeropuerto se mantiene fortalecido incluso al día de hoy, ese afecto especial llevó a que grupos de ciudadanos lucharan para que se mantuviera el aeropuerto abierto al tráfico aéreo. El sentido de identidad hacia este lugar específico de la ciudad, llevó también a que algunos ciudadanos se organizaran para

¹⁷⁷ Ibid.

defender un interés común y participaran en la organización de un referendo en el año 2008 para decidir el destino del aeropuerto.

“El ICAT un sindicato de varios grupos de interés, promovió la celebración de un referéndum en la primavera de 2008 en un intento de mantener Tempelhof abierto. Teniendo en cuenta que menos del 25 % de la población de Berlín apta para votar votó en el referendo del 27 de abril de 2008 , el referendo falló. Los patrones de voto revelaron que el interés por el mantenimiento del aeropuerto fue significativamente menor en la parte oriental de la ciudad que en la parte occidental, lo cual refleja diferentes apegos emocionales que las personas pueden tener en una ciudad antiguamente dividida. Como estaba programado, el aeropuerto Tempelhof fue finalmente cerrado al tráfico aéreo el 31 de octubre de 2008”¹⁷⁸.

El sentido de identidad de los ciudadanos de Berlín occidental hacia el aeropuerto es un elemento que se debe resaltar para analizar la articulación de los ciudadanos en el proceso de participación ciudadana que se implementó en la planeación de Tempelhof. Se debe tener en cuenta porque el sentido de identidad influyó, por ejemplo, en la activación de los ciudadanos en torno al propósito común de mantener el aeropuerto abierto. En este caso, la organización de diferentes grupos de ciudadanos en un sindicato para promover el referendo de 2008 nació a partir de una identidad simbólica de los ciudadanos con el aeropuerto.

El resultado de la votación en el referendo reflejó que la división de la ciudad en oriente-occidente influyó en los intereses y prioridades que tenían los ciudadanos respecto al aeropuerto. Los ciudadanos del oriente mostraron menor interés en mantener abierto el aeropuerto, probablemente porque no lo consideraban como un símbolo de libertad y sobrevivencia, como sí lo era para los ciudadanos de occidente que fueron directamente afectados por el bloqueo de la Unión Soviética.

¹⁷⁸ Tomado de ”Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf. Fecha de consulta: 10/07/2015. Pag. 69.

Por otra parte, la menor participación de los ciudadanos del oriente en el referendo puede demostrar que los bajos índices históricos de asociacionismo formal de Alemania oriental, incluyendo Berlín oriental influyeron en los patrones de participación de los residentes en el referendo de 2008. Como se mencionaba anteriormente, en la descripción del capital social en Berlín, en la primera década después de la reunificación, Alemania oriental vivió un proceso de destrucción del tejido asociativo existente, que se caracterizaba por la participación de los ciudadanos en asociaciones de tipo informal. Ese proceso de destrucción del tejido asociativo pudo repercutir en formar una comunidad de ciudadanos con una débil identidad cívica, es decir una bajo interés y sensibilidad hacia los asuntos públicos, que en este caso se reflejó en una débil participación electoral de los ciudadanos de Berlín oriental en el referendo de 2008. En consecuencia, los patrones asociativos de los 90's parecen haber sido heredados por las generaciones actuales, manteniéndose desigualdades importantes entre oriente y occidente, en términos de patrones asociativos.

Grupos focales y encuesta de opinión. 2009

Como herramienta complementaria a los diálogos en línea de 2007, el SDUD realizó en el 2009 una encuesta representativa y se establecieron 17 grupos focales para discutir temas relacionados con las características que debería tener el parque que se construiría en el “airfield” del aeropuerto. En el 2009 a diferencia del 2007, los residentes en general habían adquirido más información sobre el estado de la planeación del lugar y conocían más abiertamente la intención de urbanizar parte del aeropuerto.

Tanto la encuesta representativa, como la construcción de grupos focales del año 2009, se enmarcan en el proceso de planeación denominado “Tempelhof Freiheit”, a través del cual el SDUD intentó darle transparencia al proceso de planeación de Tempelhof, en el sentido de abrir el proceso al público, informando a través de diferentes medios a todos los residentes de la ciudad y estableciendo algunas herramientas de participación para recibir retroalimentación de la ciudadanía.

Uno de los temas que fue discutido con los grupos focales, fue el de la conexión de caminos o senderos dentro de Tempelhof. Los grupos focales tuvieron la posibilidad de realizar propuestas sobre la apertura de nuevos senderos. Varias de las propuestas coincidieron en

que la periferia del “airfield” se garantizara para el libre tránsito de los usuarios. Se propuso que “en cambio de construir a lo largo de la periferia del aeródromo, fuera establecido un cinturón verde y un sendero para bicicletas, un camino para bicicletas rodeando toda el área.”¹⁷⁹. Esta propuesta en particular, iba en contravía de los planes del SDUD de construir en la periferia del “airfield”. El complejo de viviendas propuesto en la parte oriental de la pista de aterrizaje impediría el libre tránsito de ciudadanos por esa zona, por tanto, era imposible para el SDUD construir el sendero circular propuesto por los ciudadanos.

La propuesta del sendero circular se resalta porque incluso para el año 2009 algunos ciudadanos continuaban insistiendo y pidiendo al SDUD que descartara la posibilidad de construcción de viviendas en el aeropuerto. La propuesta del sendero circular en este caso provino de participantes de los grupos focales de origen inmigrante. “Los grupos focales de 138 participantes de los cuales el 60 % provenía de origen inmigrante, fueron contactados vía asociaciones, comunidades religiosas o con la ayuda del programa “Neighbourhood Management” (Quartier Management)”¹⁸⁰. Teniendo en cuenta que para el año 2009 en los distritos afectados de Neukoln, Tempelhof y Kreuzberg residían un total de 779.777 personas de entre 15 y 95 años, la participación de 138 personas en los grupos focales representa un grado de participación del 0,02 %.

A pesar de que la participación en los grupos focales fue irrelevante, teniendo en cuenta el bajo grado de participación, hubo una articulación de la población inmigrante a través de aprovechar el tejido asociativo existente en el área. El programa “Neighborhood Management” tenía la intención, entre otros objetivos, de fortalecer el tejido asociativo de los distritos con mayores problemas sociales- como el caso del distrito de Neukoln- permitiendo a sus residentes participar en la reconstrucción de sus barrios. El SDUD utilizó el programa “Neighborhood Management” en el año 2009, para atraer participantes en la herramienta de grupos focales.

¹⁷⁹ Tomado de Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf. Fecha de Consulta: 14/07/2014.

¹⁸⁰ Ibid.

Adicionalmente a los grupos focales, se adelantó una encuesta representativa en donde se intentó obtener información sobre los intereses de los residentes más cercanos al aeropuerto, “6.000 cuestionarios fueron enviados en una zona de captación de aproximadamente 1.5 kms alrededor de Tempelhof y 1.000 cuestionarios adicionales fueron distribuidos a lo largo de Berlín”¹⁸¹. La característica principal de los residentes del área del proyecto, en especial en los distritos de Kreuzberg y Neukoln es su perfil inmigrante, de acuerdo a cifras oficiales, para el 31 de diciembre de 2009, año en el que se llevó a cabo la encuesta, los residentes alemanes registrados con un perfil inmigrante en los Distritos de Kreuzberg y Neukoln llegaban a 65.607 y los extranjeros a un total de 108.843, sobre un total de residentes registrados en los dos distritos de 414.180 habitantes¹⁸². “Del mismo modo, el apego de los residentes a sus barrios, de los hogares encuestados del área de captación es también comparativamente alto. La duración promedio de domicilio en las tres sub áreas es de entre 12 y 17 años”¹⁸³. Otro elemento a tener en cuenta es el nivel de educación de los encuestados, que en este caso se trato de residentes altamente educados “44,7 % de los encuestados en el área de captación y el 47,8 % del grupo de encuestados en el resto de Berlín tiene un diploma de la Universidad o del “College””¹⁸⁴.

Teniendo en cuenta los movimientos infra-distritos en la ciudad, el promedio de duración de residencia ayudó a entender la variación de intereses de los residentes del área del proyecto. La encuesta de 2009, pero también los resultados de otras herramientas utilizadas, como los diálogos en línea de 2007, reflejaron el interés de los ciudadanos de mantener la memoria histórica del aeropuerto, había un consenso generalizado de respetar el estado actual del aeropuerto, de no tocar los elementos históricos, es decir de no transformar sustancialmente el aeropuerto, sino por el contrario mantenerlo. Los intereses y prioridades de los ciudadanos no variaron significativamente entre 2007 y 2009, ya que en los diálogos en línea de 2007 una propuesta fue que se realizara un “memorial site” para conmemorar el

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Tomado de Das Statistische Informationssystem Berlin-Brandenburg. Disponible en: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/statis/login.do?guest=guest&db=EWRBEE>.

¹⁸³ Tomado de Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausarbeitungstext_engl.pdf Fecha de Consulta: 14/07/2014.

¹⁸⁴ Ibid.

llamado “Airlift”, y en la encuesta realizada en el año 2009, los participantes coincidieron en mantener los elementos históricos del aeropuerto.

De acuerdo a la encuesta de 2009, para los grupos de residentes alemanes, no de origen inmigrante, también había un interés por involucrarse en la planeación del futuro de Tempelhof. “las familias alemanas establecieron como prioridades: espacios que ellos pudieran diseñar y usar ellos mismos (tales como áreas de juego, jardines o proyectos de arte”¹⁸⁵. El alto sentido de identidad de los residentes hacia sus barrios ayudaba a que también sintieran el futuro de Tempelhof como propio, en especial por el valor histórico que representaba para los residentes más antiguos.

Por otra parte en la encuesta electrónica no representativa realizada también en el año 2009, con “1,319 cuestionarios enviados y 1.200 evaluados, la vasta mayoría de los encuestados coincidía en que debería dársele consideración a la protección y conservación de los elementos históricos del aeropuerto. La historia del lugar fue un asunto adicional para la investigación: 80 % de todos los encuestados coincidieron con la afirmación de que la historia del aeropuerto era tan importante para ellos que les gustaría que fuera recordada en el parque”¹⁸⁶.

La herramienta “Pioneer Projects”

Uno de los proyectos bandera del SDUD para involucrar a grupos de ciudadanos, asociaciones, entre otros actores de la sociedad civil en la planeación del diseño de Tempelhof fue la implementación de proyectos denominados “hazlo tú mismo” en donde los ciudadanos podían desarrollar proyectos y auto gestionarlos, el nombre que se le dio a esta iniciativa fue “Pioneer Projects”. “Se designaron cuatro “pioneer fields” cubriendo entre 12 a 19 hectáreas”¹⁸⁷. La figura 24 muestra el área donde se ubican estos lugares.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid.

Figura 24. Pioneer fields



Fuente: Tomado de Tempelhofer Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en:
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhofer/ausschreibungstext_engl.pdf

La pregunta que debe formularse es ¿hasta qué punto estas iniciativas se pueden considerar como participación ciudadana en planeación urbana? Michael Meichssuer considera que “la iniciativa “Pioneer Projects” no es un proceso de participación realmente, es una oportunidad para los ciudadanos de proponer hacer algo, como, cosas sociales, proyectos deportivos, así ellos pueden construir sus propios proyectos y que los proyectos no sean propuestos por los políticos”¹⁸⁸. La herramienta “Pioneer Projects” es también el resultado de la planeación unilateral del SDUD, esto no quiere decir que sea negativo, pero fue un proyecto que no se construyó con la colaboración de ciudadanos que posteriormente se pretendía involucrar, sino que se les presentó posteriormente como alternativa para involucrarse en el desarrollo de pequeños proyectos dentro del aeropuerto.

Una iniciativa como los “Pioneer Projects” puede contribuir a activar el tejido asociativo de un barrio e incentivar a los ciudadanos a participar en asuntos urbanos, así lo reconoce Michael Meichssuer, que a partir de su trabajo como voluntario destaca las virtudes del trabajo comunitario. “Yo trabajé un poco en un proyecto de jardín comunitario y desde que trabajé allí conocí muchas personas que nunca habría conocido antes en la calle, es un tipo de red social, es bueno porque no estas aislado como si te sentaras en un pub. Uno conoce

¹⁸⁸ Comentarios de Michael Meichssuer miembro de la asociación 100% Tempelhofer Feld. Encuesta realizada el 15/05/2015.

personas con algo en común por tanto es más fácil juntarse, y cuando tu quieres construir algo es más fácil cuando conoces gente”¹⁸⁹.

El resultado directo de iniciativas como los “Pioneer Projects”, se materializa en el impacto que pueden tener este tipo de iniciativas en la generación de comunidades cívicas, que reflejen un interés mayor en los asuntos públicos, como los urbanos. Indirectamente puede alcanzar el resultado de fortalecer el capital social de la ciudad, porque incentiva a los ciudadanos a crear relaciones con otros en torno a un interés o proyecto común.

3.14.2. Proceso de participación “Tempelhof Freiheit”. Etapa II: 2010 a 2014

El proceso de planeación “Tempelhof Freiheit” inició con los diálogos en línea de 2007 y se extendió hasta el año 2014. La tabla 19 describe todas la herramientas de participación que se implementaron entre el año 2010 y 2014. En el año 2010 se abre el aeropuerto al público, cambiando, a partir de ese momento, el contexto en el cuál se aplicaron las herramientas de participación. Para sintetizar, las herramientas posteriores a 2010 se centraron en realizar grandes eventos, como exhibiciones y eventos de retroalimentación con los ciudadanos sobre las propuestas de 6 firmas participantes en el concurso de construcción del “Parkland” en Tempelhof.

¹⁸⁹ Ibid.

Tabla 19. Herramientas de participación 2010 a 2014. Proyecto Tempelhof

Herramienta	Fecha	Participantes	Objetivos
Dialogue Weekend	29/8/2010	2.400	Discutir con los ciudadanos, el jurado, la administración y los seis equipos de arquitectos el borrador de la construcción del “Parkland”
Evento Informativo	2/5/2011	300	Los resultados del proceso del “dialogue weekend” fueron presentados y discutidos
Visitas Monitoreadas	2011-2012	-	Identificar lugares que son ampliamente aceptados y determinar sus usos principales y realizar entrevistas a los visitantes
Charlas con ciudadanos	Verano 2012	450-550	Enseñar a los ciudadanos de los barrios cerca de Tempelhof sobre los diseños del Parkland
Conferencia	6/03/2013	500	Conferencia realizada por el SDUD sobre el Master Plan para Tempelhof
Grupo de Trabajo	9/03/2013	300	Trabajo conjunto entre ciudadanos y las empresas de planeación para discutir el contenido del Master Plan y hacer sugerencias
City Workshop for Building use	17/08/2013	380	Tour guiado al edificio del aeropuerto antes del panel de discusión donde se discutió sobre el uso actual y futuro de los edificios de Tempelhof
Junior Workshop Playground	22/05/2013	26	Niños de 8 a 12 años presentaron ideas sobre el uso de Tempelhof
User Comittee Parkland	21/08/2013	30	Desarrollar recomendaciones y propuestas para potenciales conflictos de interés
Exhibition	26/9 al 1/11/2013	-	Informar al público en el avance de las metas, propósitos y efectos de los planes de desarrollo para Tempelhof, presentación al público del borrador del plan.
City workshop for peripheral development	15/10/2013	500	Discutir puntos del plan como tráfico, ruido, aire y conservación de animales

Fuente: Elaborado a partir del documento “Über Bürgerbeteiligung zu Planungen am Tempelhofer Feld”.
Senate Department of Urban Development.

Las herramientas para informar sobre el desarrollo del concurso para la construcción del “Parkland” Tempelhof se extendieron por varios años, de acuerdo a las cifras oficiales de la tabla 19, alrededor de 4.940 personas participaron en las diferentes actividades. Para El SDUD los ciudadanos sí tuvieron la posibilidad de influir en las decisiones sobre el diseño del parque, por ejemplo en el “dialogue weekend” del año 2010 “los ciudadanos tuvieron la

posibilidad de dialogar con los diseñadores y planeadores de los 6 equipos que pasaron a la segunda ronda. En el diseño ganador, posteriormente al proceso de participación, se realizaron los siguientes cambios:

- El círculo de árboles en frente del antiguo edificio del aeropuerto fue reemplazado por una red de senderos”¹⁹⁰.

El punto sobre el cual el SDUD cerró cualquier posibilidad de participación y negociación con los ciudadanos en el marco del proceso “Tempelhof Freiheit” fue el de la edificación de viviendas y una biblioteca en el aeropuerto. El interés mayoritario de los residentes de la ciudad de Berlín de no construir viviendas en Tempelhof, no encontró ningún espacio efectivo, en el proceso de participación “Tempelhof Freiheit” para convertirse en una realidad.

3.14.3. El tejido asociativo de la ciudad en el proceso “Tempelhof Freiheit”: 2007-2014

Las asociaciones de ciudadanos en el proceso de participación que inició en el año 2007, encontraron un espacio en el marco del proceso “Tempelhof Freiheit” para garantizar sus intereses y realizar algunos cambios en el proyecto relacionados con el tema de ocio y actividades deportivas. Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, aparte de discutir con el SDUD las posibilidades de esparcimiento y recreación en el aeropuerto, las asociaciones de vecinos y otras organizaciones no encontraron la posibilidad de influir en detener la propuesta de urbanizar el aeropuerto.

La asociación TIB Berlín por ejemplo gestiona algunos espacios deportivos dentro del aeropuerto, estos espacios hacen parte de lo que se ha denominado como espacios público-privados o semi-públicos¹⁹¹. En el año 2009 “TIB asumió el control de los campos de

¹⁹⁰ Tomado del documento “Über Bürgerbeteiligung zu Planungen am Tempelhofer Feld“. Senate Department of Urban Development. Fecha de consulta 1/08/2014.

¹⁹¹ El término espacios público-privados se refiere a usos recreacionales principalmente organizados en una base no comercial o sin ánimo de lucro por empresas privadas u organizaciones caritativas. Están diseñados para promover una gama de instalaciones regionales las cuales el mismo Estado no podría ofrecer por sí mismo debido a los altos costos de operación y mantenimiento que implican. Son espacios privado-públicos porque se encuentran en terrenos de propiedad pública pero operados y mantenidos por grupos privados y organizaciones, y el público en general solo tiene acceso bajo ciertas condiciones particulares. Tomado de “Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en:

beisbol, tenis y baloncesto sobre el terreno del ex aeropuerto Tempelhof”¹⁹². TIB Berlín es una asociación con una estructura organizativa determinada que gestiona espacios deportivos semipúblicos en otras áreas de la ciudad. También hubo otras organizaciones de tipo informal - ya que no tenían una estructura definida- que se interesaron en los espacios deportivos del aeropuerto.

La posición inflexible del “SDUD” respecto a la participación de asociaciones y ciudadanos individuales en general, en el proceso de toma de decisiones del proceso “Tempelhof Freiheit”, llevó a que el papel de las asociaciones y los ciudadanos se enfocara a impedir que el SDUD llevara a cabo el plan de construir el “Parkland” en Tempelhof, que incluía la construcción de 3.000 viviendas y una biblioteca.

Helge Weiser diputado del “SDUD” y administrador del proyecto Tempelhof Freiheit reconoció las fallas de las autoridades en el proceso de planeación de Tempelhof. Respecto a la decisión de construir viviendas y una biblioteca en el lugar afirmó que “esa decisión no fue resultado del diálogo con los ciudadanos, fue “political setting”, nosotros discutimos los resultados del concurso de arquitectos pero nunca discutimos la idea de la biblioteca, eso no fue discutido con la gente”¹⁹³. Al preguntarle a Helge Weiser si consideraba como un error esa decisión unilateral de construir en el área, afirmó que “de alguna manera si fue un error, cuando fue el momento de elegir, la gente no tuvo la opción de escoger entre la biblioteca y el área de viviendas, ellos solo tuvieron que tomar el paquete como un todo y no pudieron elegir o la biblioteca o las viviendas, eso fue tal vez un error”.

El SDUD reconoció el fracaso del proceso de participación, las herramientas participativas utilizadas no sirvieron para cambiar el destino de la planeación del aeropuerto porque el SDUD nunca tuvo la voluntad de escuchar propuestas alternativas a la construcción de viviendas.

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausreibungstext_engl.pdf Fecha de Consulta: 14/07/2014.

¹⁹² Tomado de Tempelhof Parkland Open Landscape planning Competition followed by a negotiated procedure” Disponible en:

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausreibungstext_engl.pdf Fecha de Consulta: 14/07/2014.

¹⁹³ Comentarios de Helge Weiser (Deputy Project Tempelhof Manager) del “Senate Department for Urban Development and Environment of Berlin”. Entrevista realizada el 19/05/2015.

En ese mismo sentido Tilmann Heuser director de Bund Berlín y coordinador del nuevo proceso de participación para Tempelhof iniciado a finales de 2014 resaltó “que el “SDUD” afirmó que no estaban abiertos a discutir sobre mantener Tempelhof como Tempelhof, y esto fue un gran error de la administración porque no reconocieron el sentimiento emocional de la gente de Berlín, especialmente la gente de Berlín occidental con el aeropuerto Tempelhof, debido a su historia, había una fuerte relación de la gente con Tempelhof y especialmente después de abrir el aeropuerto, la gente joven y los ancianos descubrieron unas posibilidades muy específicas y únicas para la recreación y la práctica de deportes en Tempelhof, por tanto la gente adquirió una relación aún más fuerte con el aeropuerto”¹⁹⁴.

La planeación unilateral en el tema específico de la construcción de viviendas en Tempelhof fue una acción del SDUD que demostró que en Berlín, después de la implementación de programas de carácter nacional como el “Neighbourhood Management” de 1999 - que tenía el objetivo de verticalizar el enfoque de la planeación e involucrar a las comunidades-, no se logró un cambio real hacia una nueva cultura de planeadores, es decir, unos políticos más sensibles a permitir la participación en la toma de decisiones. Cuando se describía el programa “Neighbourhood Management” de 1999 autores como Levine (2004) afirmaban que a partir del programa Neighborhood Management “la nueva cultura de planeación en Berlín no ha puesto el poder directamente en las manos de los grupos ciudadanos sino que ha desplazado la toma de decisiones a un grupo de planeadores más orientados hacia la comunidad” (p. 102). Para el caso de Tempelhof no ocurrió lo anticipado por Levine, no hubo un cambio hacia una cultura de planeación más orientada a la comunidad, el déficit de participación en proyectos como Tempelhof permite afirmar que no existía en aquel momento en Berlín una nueva voluntad de los planeadores o decisores hacia la participación de la comunidad.

La poca voluntad hacia la participación de decisores como Helge Weiser el director del SDUD para el proyecto Tempelhof, demostró que los programas para fortalecer el capital social y fomentar la participación en la regeneración urbana no lograron un cambio en la cultura de los planeadores. Para el año 2007 cuando inicia el primer proceso de

¹⁹⁴ Comentarios de Tilmann Heuser, director de Bund Berlin y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP) posterior al Referendo de Mayo 2014. Entrevista realizada el 15/05/2015.

participación para el proyecto Tempelhof ya habían pasado 6 años desde la implementación del programa “Neighborhood Management” pero por lo menos para el año 2007 la planeación unilateral que caracterizó los primeros años de la reunificación, se mantuvo vigente.

Como resultado del error del SDUD, de planear unilateralmente el proyecto, la ciudadanía se activó para impedir que se atropellaran sus intereses. La única manera que vieron un grupo de ciudadanos para proteger el aeropuerto de las intenciones de construir, fue impulsar el referendo popular. De acuerdo a Michael Meichssuer “el Dr. Luther Kester fue la primera persona que en otoño del 2011 invitó a decir que las personas tenían que reunirse y hacer algo en contra de la destrucción del “airfield”, y así empezó, nuestras intenciones eran primeramente mantener el espacio en las condiciones que esta ahora, de pronto con algunas pequeñas modificaciones, nuevos baños y bancas pero no viviendas o bibliotecas”¹⁹⁵.

3.15. La iniciativa ciudadana “100 % Tempelhofer Feld”

La asociación “Demokratische Initiative 100 % Tempelhofer Feld e.V”, se creó en el año 2011 liderada por un grupo de ciudadanos, en particular por residentes de los distritos de Neukoln, Kreuzberg y Tempelhof. La asociación logró reunir a un grupo significativo de ciudadanos y asociaciones para - a través de un referendo - mantener Tempelhof libre de la construcción de viviendas u otras estructuras culturales. La asociación 100 % Tempelhofer Feld logró que se aprobara la Ley “Tempelhof Act” que fue votada y aprobada en el referendo y que se convirtió en el nuevo marco legal para la planeación del aeropuerto, un marco creado por primera vez, de abajo a arriba, redactado por ciudadanos y miembros de la asociación.

La iniciativa 100 % Tempelhof fue importante para que otros grupos de ciudadanos con intereses diferentes en el aeropuerto, se unieran a la iniciativa, este fue el caso de los grupos de ciudadanos que pedían que se mantuviera el aeropuerto abierto al tráfico aéreo. “En 2008 habían personas que querían mantener el aeropuerto abierto, ellos hicieron también un referendo pero no tuvieron los votos suficientes, y el asunto interesante es que estas

¹⁹⁵ Comentarios de Michael Meichssuer miembro de la asociación 100 % Tempelhofer Feld. Encuesta realizada el 15/05/2015.

personas vinieron a nosotros para ayudarnos y votaron por nosotros porque dijeron que si se construía en el “airfield” no habría oportunidad para el aeropuerto, por tanto nos apoyaron, pensaron que cuando se construyeran viviendas todo estaría perdido”¹⁹⁶.

Otros sectores ciudadanos distintos a los sectores que lideraban la iniciativa 100 % Tempelhof se unieron a partir del interés común de que no se construyeran viviendas en el aeropuerto. La iniciativa 100 % Tempelhof logró un consenso amplio y un apoyo unánime de otros ciudadanos que también tenían el objetivo de detener la planeación unilateral por parte del SDUD, la suma de estos apoyos fortaleció la iniciativa.

El listado de asociaciones que apoyaron y colaboraron con la iniciativa 100 % Tempelhof es amplio, una característica común de estas asociaciones era el interés de participar en la construcción de proyectos urbanos a lo largo de la ciudad. Por ejemplo, la asociación “Burgerinitiative Mauerparkallianz” fue una iniciativa ciudadana creada cuando se plantea una intervención en el parque “Mauer Park”, ubicado en el distrito de Prenzlauer Berg en la antigua Berlín oriental.

Cuando se plantea la iniciativa 100 % Tempelhof, hubo una combinación de dos procesos, por una parte la activación del capital social existente, en particular de redes de asociaciones como la iniciativa ciudadana “Mauerparkallianz” que ya se habían involucrado en procesos de planeación de proyectos urbanos de espacio público, y por otra parte un proceso de construcción de un nuevo capital social a través de la iniciativa 100 % Tempelhof. De acuerdo a Diego Cárdenas uno de los líderes de la iniciativa 100 % Tempelhof “el aporte de estas asociaciones fue diverso, iba desde apoyar recogiendo firmas hasta participar activamente en otras acciones, algunas de las cuales las inventaban ellos mismos y las llevaban a cabo bajo sus posibilidades. Hoy se mantienen muchas de estas iniciativas unidas a través de la iniciativa “Netzwerk Soziale Stadtentwicklung” (Network for a Social Urban Development), una unión de asociaciones donde están representadas iniciativas como Mauerpark, Buckower Felder y Tempelhof 100 %”¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Comentarios de Michael Meichssuer miembro de la asociación 100 % Tempelhofer Feld. Encuesta realizada el 15/05/2015

¹⁹⁷ Comentarios de Diego Cárdenas miembro de la asociación 100 % Tempelhof. Consulta realizada vía correo electrónico. Fecha de la consulta: 28/8/2015

La agrupación en una sola red de iniciativas ciudadanas como 100 % Tempelhof, activistas en Mauerpark, entre otros, es el resultado de esfuerzos de iniciativas sectoriales en asuntos urbanos de la ciudad, pero que entendieron que la unión de esfuerzos fortalecía su capacidad de influencia. Esta unión fue posible a través de la confianza inter-asociaciones en la ciudad de Berlín, como resultado, “En agosto de 2014 varias iniciativas ciudadanas en Berlín fundaron “Network for Social Urban Development” (NETS) con el objetivo de alcanzar una participación ciudadana real en la construcción de proyectos a través de la presión política”¹⁹⁸.

Entre los años 2011 y 2014 se solaparon dos procesos simultáneamente, por una parte, la iniciativa 100 % Tempelhof se hacía cada vez más fuerte con la meta de celebrar el referendo para mantener el aeropuerto sin construcciones, y por otra parte, el SDUD entre 2010 y 2014 continuó organizando exhibiciones, “workshops” y conferencias en el marco de la segunda etapa del proceso “Tempelhof Freiheit”, para legitimar y hacer realidad el Tempelhof “Parkland” incluyendo 3.000 viviendas.

El SDUD además de continuar implementando herramientas del tipo informativas, intentó buscar apoyos por otros medios. La respuesta del SDUD ante la iniciativa 100 % Tempelhof fue crear una estrategia utilizando asociaciones reconocidas por la ciudadanía, para que apoyaran la propuesta de construir viviendas en el aeropuerto. “El SDUD intentó hacer una alianza con varias asociaciones de la ciudad, la cruz roja alemana, por ejemplo, y también otras importantes asociaciones, y con la comunidad deportiva, pero no provenía de la gente, era la clase alta, ellos hicieron una cooperación diciendo que si apoyaban y querían la idea de construir viviendas en Tempelhof, intentaron buscar apoyos, pero eso no ayudó”¹⁹⁹. Las relaciones entre la iniciativa ciudadana 100 % Tempelhof con el SDUD fueron tensas, los objetivos de la iniciativa ciudadana no eran apoyados por el SDUD. De acuerdo a Michael Meichssuer el SDUD “en primer momento ignoró la iniciativa, después hicieron algunas reuniones con nosotros intentando decir que iban a hacer todas las cosas

¹⁹⁸ Tomado de “Berliner Netzwerk Soziale Stadtentwicklung”. Disponible en: http://pruefstein-lichterfelde-sued.de/NETS/NETS_Dokus_01.html#NETS_1. Fecha de consulta: 20/02/2016.

¹⁹⁹ Comentarios de Michael Meichssuer miembro de la asociación 100% Tempelhofer Feld. Encuesta realizada el 15/05/2015.

bien”²⁰⁰. A pesar de estas reuniones, la iniciativa 100 % Tempelhof era considerada como el principal obstáculo de las autoridades para llevar a cabo la construcción de viviendas en el aeropuerto.

3.16. Referendo de mayo de 2014

El 24 de mayo de 2014 fue celebrado el referendo con un resultado contundente en favor de la propuesta de la iniciativa 100 % Tempelhof. “La pregunta que se sometió fue la siguiente: ¿debería el “airfield” ser mantenido en las condiciones en que está o debería ser construido? Cerca de 740.000 personas votaron en favor de mantenerlo como está, no solo se sometió la pregunta, sino una ley, nosotros realizamos una ley especial para Tempelhof, la gente no votó si o no por la pregunta sino por la ley, y hoy debido a que la gente dijo si a la ley, ahora es ley y los políticos tienen que adoptarla”²⁰¹.

La iniciativa 100 % Tempelhof y las redes de asociaciones que se fueron uniendo a ella no se articularon en las herramientas de participación que dispuso el SDUD en la etapa de planeación “Tempelhof Freiheit”, porque anticiparon que su participación vía institucional no permitiría detener la decisión de construir viviendas. La etapa de planeación “Tempelhof Freiheit” padeció un grave problema de desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades. El SDUD construyó las relaciones de desconfianza cuando cerró la puerta del diálogo con los ciudadanos para discutir el asunto de la construcción de la biblioteca y las viviendas en el “airfield”. Con esta decisión, la etapa de planeación “Tempelhof Freiheit” perdió legitimidad.

De acuerdo a Helge Weiser “el “SDUD” ha realizado muchas etapas de participación desde 2007, pero los ciudadanos no confían en nosotros, ellos pensaron que queríamos cubrir todo el campo con viviendas, pienso que hemos hecho mucho pero la gente está en un ánimo diferente, yo creo que la gente no está en contra de nuestra planeación, sino que están en contra de los políticos”²⁰². El SDUD definió el problema de forma equivocada, desconociendo que el diálogo y la deliberación sobre la construcción de viviendas pudo

²⁰⁰ Comentarios de Michael Meichssuer miembro de la asociación 100% Tempelhofer Feld. Encuesta realizada el 15/05/2015

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Comentarios de Helge Weiser (Deputy Project Tempelhof Manager) del “Senate Department for Urban Development and Environment of Berlín”. Entrevista realizada el 19/05/2015.

haber sido una estrategia positiva para romper con las relaciones de desconfianza entre las redes de asociaciones y el SDUD.

Respecto a la discusión sobre el problema de desconfianza, las características informativas de las herramientas de participación en la etapa “Tempelhof Freiheit” incrementaron el problema. La planeación unilateral por parte del SDUD no ayudó a que se reconstruyera la confianza de los ciudadanos hacia el proceso participativo.

El referendo impulsado por la iniciativa ciudadana 100 % Tempelhof ganó cada vez más apoyos, la construcción de un nuevo marco legal que direccionara el futuro de la planeación del aeropuerto, fue la única manera que encontraron los ciudadanos para garantizar un proceso de participación efectivo, el objetivo a alcanzar era adquirir facultades para que los ciudadanos influyeran en las decisiones. La aprobación de la Ley “Tempelhof Act” que entró en vigor en junio de 2014 después del exitoso referendo de Mayo de 2014 tuvo unas implicaciones importantes porque generó un cambio construido de abajo-arriba en la política de planeación de Berlín.

3.17. Entrada en vigor de la Ley ciudadana “Tempelhof-Act”

Casi por primera vez en Berlín, se constituyó un proceso que podría denominarse de auto-empoderamiento de los ciudadanos, que permitiría la co-decisión en proyectos de urbanismo en la ciudad. Al menos para el proyecto Tempelhof, las autoridades de planeación -después de la aprobación del “Tempelhof Act”- tuvieron que modificar el enfoque de planeación unilateral, aplicado por décadas en la ciudad, e implementar un enfoque de planeación colaborativo, donde se construyeron nuevas estructuras de decisión, conjuntamente con ciudadanos individuales y asociaciones de ciudadanos.

Dos elementos fundamentales condujeron a este resultado, como se ha mencionado anteriormente, el alto índice de desconfianza al proceso participativo propuesto por el SDUD, pero también la exitosa iniciativa de la asociación 100 % Tempelhof, que logró fortalecer relaciones de confianza entre redes de asociaciones, que contribuyeron a fortalecer la iniciativa. Lo que hemos llamado autoempoderamiento comunitario constituyó si se le quiere llamar así un gobierno de los ciudadanos sobre un bien de uso común como lo era Tempelhof. Se configuró una situación ideal para en palabras de Ostrom (2000)

“explicar la manera en que las comunidades de individuos inventan distintas formas de administrar los bienes comunes” (26).

La Ley “Tempelhof Act” establece lo que es y lo que no es permitido hacer en el “airfield”, en el presente y el futuro de la planeación del aeropuerto. El apartado 8 de la ley prohíbe los siguientes usos en el aeropuerto:

- “Extensiones de edificios, estructuras y sistemas de edificios.
- Cualquier forma de camping o viviendas temporales.
- Cerramientos y cercas no temporales con excepción del perímetro exterior del Tempelhof “field”.
- El uso de transportes motorizados al menos que sean aprobados o exentos del permiso requerido”²⁰³.

Las prohibiciones entraron en vigor en junio de 2014 una vez la ley fue aprobada en el Parlamento. Por otra parte, la ley no sirvió únicamente como garantía para que no se construyeran complejos de viviendas y edificios en el “airfield”, sino que también sirvió para iniciar el proceso de construcción del “Development and Maintenance Plan” (EPP), un plan de desarrollo para Tempelhof, que se debe ahora construir con la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones, este fue un objetivo central alcanzado por la iniciativa 100 % Tempelhof.

El impacto del referendo y la aprobación de la ley tuvo unos efectos inmediatos para los procesos de planeación que venía desarrollando el SDUD. La planeación unilateral tuvo que ser abandonada, los cambios inmediatos fueron los siguientes:

- “Cese del trabajo del Master Plan
- Retiro de la aplicación “Improvement of regional economic structure” para la promoción de proyectos de infraestructura turística en el “Tempelhof Field” y el desarrollo de espacio comercial en el sur (Puente del sur, sitio de desarrollo “Geschichtsort "Old Port", centro de información y el sistema de guía), resultando en que el aporte de 45 millones de euros del Land de Berlín no pueden ser usados.

²⁰³ Tomado de Tempelhof Act Disponible en ” https://tempelhofer-feld-cms.liqd.net/de/gesetz/thfg_gesetz-_und_verordnungsblatt_15-14-s189-s196.pdf”. Fecha de consulta:12/07/2015.

- Cese del trabajo planeado para la extensión del cementerio en Columbiadamm, la implementación de instalaciones deportivas, el uso del concepto “Pionering” y la expansión y mejoramiento del servicio de “catering”, ya que estas medidas de acuerdo al Tempelhof Act no pueden ser implementadas”²⁰⁴.

Los impactos económicos y el desgaste institucional fueron enormes, toda la etapa de planeación que inició el SDUD incluso desde los años 90’s y la etapa de planeación “Tempelhof Freiheit” que inició en 2007, tuvieron que ser suspendidas a petición de cerca de 800.000 ciudadanos que apoyaron el referendo. A pesar de que el SDUD reconoció como un error, el haber planeado la construcción de viviendas y la biblioteca pública sin consultarlo con la ciudadanía, la posición en el año 2015 del SDUD no ha cambiado de manera importante, ya que no concibe una futura articulación de la participación en la planeación de otros proyectos en la ciudad.

En este mismo sentido, al preguntar a Helge Weiser del SDUD, si para futuros proyectos se le dará oportunidad a los ciudadanos para co-decidir con las autoridades y si habrá algún cambio en la política de participación de los ciudadanos en proyectos urbanos, afirmó que “no cree que haya algún cambio porque la gente no está en contra de la planeación sino que está en contra de los políticos”²⁰⁵.

Siguiendo los argumentos de Helge Weiser a los ciudadanos no les importaba si se construía o no en el aeropuerto. El apoyo masivo al referendo, visto desde la posición del SDUD, sería una manera en que los ciudadanos cobraran venganza contra los planes de los políticos, solo porque no creían en ellos. El SDUD se equivocaba en esta interpretación de la realidad porque para el caso de Tempelhof, teniendo en cuenta la investigación de campo realizada, los ciudadanos individuales y las redes de asociaciones no creían en el Master Plan propuesto por el SDUD, no creían en el proceso de planeación y así se demostró cuando se aprobó la Ley “Tempelhof Act” vía referendo. Adicionalmente tampoco confiaban en los políticos y el “SDUD”.

²⁰⁴ Tomado de New Participation Process disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/tempelhofer_feld/de/epp-prozess.shtml. Fecha de consulta 03/06/2015.

²⁰⁵ Comentarios de Helge Weiser (Deputy Project Tempelhof Manager) del “Senate Department for Urban Development and Environment of Berlin”. Entrevista realizada el 19/05/2015.

La solución entonces sería, no solo que el SDUD reconstruyera la credibilidad en los funcionarios públicos, a través de ejercicios de transparencia, sino también que se modifique la política de participación en planeación urbana. Los ciudadanos esperaban un cambio del enfoque de planeación unilateral que implementó el “SDUD” para el proyecto Tempelhof, este es el mensaje real que se quería dar con el referendo de 2014.

A pesar del éxito del referendo, en términos de haber conseguido detener el “Master Plan” propuesto por el SDUD y de haber puesto fin al enfoque de planeación unilateral existía el riesgo que la nueva ley fuera derogada en el Parlamento y se reactivaran los objetivos de construcción. Para el año 2015 la asociación 100 % Tempelhof, tenía la capacidad de continuar liderando el proceso de cambio para el aeropuerto, sin embargo, una vez que la asociación logró el objetivo de ganar el referendo, se enfrentó a conflictos a nivel interno, que llevaron a la creación de facciones que defendieron intereses y posiciones distintas.

En el contexto del año 2015, las posibilidades de que el parlamento derogara el “Tempelhof Act” eran reducidas, teniendo en cuenta que en septiembre de 2016 se celebrarían elecciones locales y cualquier acción en contra del referendo popular, resultaría en la pérdida de apoyo electoral sobre aquellos políticos que lideraran la derogatoria de la Ley “Tempelhof Act”, así lo reconocieron los líderes de la asociación 100 % Tempelhof.

Sin embargo, y contra cualquier pronóstico el Ayuntamiento en cabeza de Michael Muller del partido Social Demócrata de Alemania (SPD) logró en el año 2016 la derogación de una parte de la Ley “Tempelhof Act” en el Parlamento de Berlín. De acuerdo a Diego Cárdenas líder de la iniciativa 100 % tempelhof “Utilizando el argumento de la necesidad de crear viviendas para los refugiados, que hacia finales de 2015 llegaban en masa a la ciudad, el Ayuntamiento decide proponer derogar una parte de la ley. El Ayuntamiento utilizó todos los trucos para servirse de su mayoría parlamentaria para deshacerse de una incómoda ley aprobada por iniciativa popular. Así en enero del 2016 se votó y aprobó en el parlamento de Berlín, con la mayoría del SPD/CDU, el cambio al numeral 5 que prohibía la construcción

dentro de ciertas áreas (muy codiciadas por las inmobiliarias) dentro del antiguo aeropuerto”²⁰⁶.

Como consecuencia de la derogación de parte de la Ley “Tempelhof Act” inmediatamente después se realizó una nueva iniciativa ciudadana para convocar a un nuevo referendo para intentar proteger las decisiones de los referendos y evitar que sean derogadas por el parlamento. Esta iniciativa está en curso actualmente y de acuerdo a Diego Cárdenas la iniciativa “ya superó el primer paso de recolección de firmas (70.000), de prosperar este proyecto implicaría un nuevo referendo mucho más exhaustivo pues, tratándose de una enmienda constitucional, se exige por ende doblar los resultados. Pero se está en proceso, de hecho en las otras dos ciudades-estado alemanas (Hamburgo y Bremen), esta ley ya fue aprobada en sendos referendos y es parte de su legislación”²⁰⁷.

Volviendo al referendo de 2014, también tuvo un impacto directo en la estructura institucional del “SDUD”. Las empresas públicas Grun Berlín y Tempelhof Projekt perdieron el liderazgo sobre la implementación del “Tempelhof Parkland”. Una nueva empresa, Bund Berlín, fue designada para liderar y coordinar el nuevo proceso participativo a través del cual se construiría el “Development and Maintenance Plan (EPP)” para el aeropuerto.

El papel de Bund Berlín no solo fue el de coordinación del nuevo proceso de participación. De acuerdo a Tilmann Heuser director de Bund Berlín “lo que se debe hacer es reunir a las personas y desarrollar estructuras de procesos de participación junto con la administración y los ciudadanos y ahora también desarrollar un plan conjuntamente con los ciudadanos y la administración, es un tipo de proceso de planeación común de planeación colaborativa no solo participación”²⁰⁸.

²⁰⁶ Comentarios de Diego Cárdenas líder de la asociación 100% Tempelhof” información obtenida vía correo electrónico”. Fecha de adquisición de información 21/09/2016.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Comentarios de Tilmann Heuser Director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP). Entrevista realizada el:15/05/2015.

3.18. Plan “Development and Maintenance Plan EPP”. 2014 a 2015

El primer elemento innovador para la preparación del documento “Development and Maintenance Plan” en adelante EPP, para la futura planeación de Tempelhof, fue la construcción participativa de la fisionomía del nuevo proceso participativo, involucrando a todos los actores interesados. El método o herramientas de participación a implementar, esta vez, no fueron planeadas unilateralmente por el SDUD, sino que se propondrían conjuntamente, entre ciudadanos e instituciones, en la primera fase de todo el proceso de desarrollo del EPP.

“Nosotros desarrollamos juntos el proceso, el ¿cómo queremos trabajar juntos?. Esa es la primera etapa del desarrollo del plan, desde septiembre de 2014 a enero 2015, y desde fines de Noviembre de 2014 empezamos a discutir sobre su contenido”²⁰⁹. Antes de iniciar la primera fase oficial del desarrollo del plan, hubo un espacio entre septiembre a noviembre de 2014 para definir de forma conjunta entre todos los interesados la metodología del proceso de participación.

“El SDUD” tiene la intención de implementar este mandato estatutario por acción del referendo de manera expedita”²¹⁰. Con esta afirmación por parte de las autoridades, la Ley “Tempelhof Act” -aprobada vía referendo popular- se convirtió en la base para construir el nuevo “Master Plan” para el aeropuerto. El SDUD tiene derecho de participar en este nuevo proceso, pero lo hace en una posición distinta al proceso de participación anterior, porque ahora las decisiones se deben tomar realmente a partir de un proceso participativo. El proceso de toma de decisiones donde el SDUD decidía de manera unilateral, ahora queda obsoleto, para el caso particular del aeropuerto Tempelhof, ya que se constituyó un nuevo mecanismo de co-decisión con los ciudadanos y las asociaciones.

A través de un proceso de auto-empoderamiento de los ciudadanos, como resultado del éxito en el referendo popular, se llegó a la construcción de una nueva etapa de planeación

²⁰⁹ Comentarios de Tilmann Heuser Director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP). Entrevista realizada el: 15/05/2015.

²¹⁰ Tomado de Prozess EPP - Partizipative Erstellung des Entwicklungs- und Pflegeplans, disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/tempelhofer_feld/de/epp-prozess.shtml. Fecha de consulta: 12/04/2015.

que tenía el objetivo de aplicar un enfoque de planeación colaborativa, porque diferentes actores, asociaciones y ciudadanos individuales tienen ahora la posibilidad de construir conjuntamente las decisiones de la planeación del aeropuerto, el rol de decisor es una capacidad nueva que adquirieron los ciudadanos y las asociaciones a partir de la aprobación de la Ley “Tempelhof Act”.

Los ejes temáticos principales alrededor de los cuales se inició la construcción del Plan EPP son también el resultado de los temas aprobados en la Ley “Tempelhof Act”, los cuales se listan a continuación:

- “Administración del parque.
- Historia/Conmemoración.
- Deportes/Recreación.
- Modelo (I love THF).
- Participación ciudadana.
- Naturaleza/paisaje/clima urbano.
- Que olvidamos?”²¹¹

La redacción y construcción del Plan EPP se realizó a través de la herramienta “Kollaborative Textarbeit” en la plataforma en línea que se dispuso a los ciudadanos. La figura 25 muestra las características que tiene esa herramienta en la plataforma.

²¹¹ Tomado de: Prozess EPP - Partizipative Erstellung des Entwicklungs- und Pflegeplans, disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/tempelhofer_feld/de/epp-prozess.shtml. Fecha de consulta: 12/04/2015.

Figura 25. Plataforma en línea “Development and Maintenance Plan” EPP



Fuente: Tomado de

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/tempelhofer_feld/download/veranstaltungen/20150423_Presentation_26042015_V02.pdf

A diferencia del proceso participativo “Tempelhof Freiheit” de 2007, en particular de la herramienta diálogos en línea, el proceso participativo para la construcción del Plan EPP se extendió por un año, dentro del cual se establecieron tres fases principales de participación con posibilidades distintas en cada una de ellas. La tabla 20 muestra los objetivos y los periodos en el tiempo de cada una de esas fases.

Tabla 20. Etapas para la construcción del “Development and Maintenance Plan” EPP

Etapas	Herramienta	Objetivos	Resultados
Noviembre 27/2014-Abril 7/2015	Plataforma en línea	Etapas de lluvia de ideas, propuestas, comentarios y sugerencias para el desarrollo del EPP. Colectar ideas para incluir diversas perspectivas	330 propuestas. 1500 comentarios. 1898 usuarios registrados
Mayo/2015-Agosto/2015	Talleres Temáticos	Clasificación de las propuestas en talleres para ser procesadas y debatidas, el proceso es divulgado en la plataforma online	-
Julio/2015-Octubre/2015	Plataforma en Línea	Discusión del borrador del Development and y Maintenance Plan. Presentación del plan última semana de septiembre 2015.	-

Fuente: Elaborado a partir de disponible en

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/tempelhofer_feld/download/veranstaltungen/20150423_Presentation_26042015_V02.pdf.

Las tres etapas de planeación del Plan EPP fueron definidas conjuntamente, a través de la deliberación entre asociaciones, ciudadanos individuales, el SDUD y Bund Berlín como coordinador. “Las etapas del procedimiento de planeación se hicieron conjuntamente, porque normalmente se tiene esta recolección de propuestas y luego hay un largo espacio de tiempo y posteriormente llegan las autoridades con el plan, hay una gran brecha entre las propuestas y el plan, pero nosotros lo hicimos seguido, ya seleccionamos las propuestas y ahora se están estructurando esas propuestas pero también los problemas después de discutir conjuntamente”²¹².

Otro elemento distinto del proceso de participación para la elaboración del EPP comparado con la etapa de planeación “Tempelhof Freiheit” de 2007, fue la continuidad entre las diferentes fases del proceso. En el proceso de participación de 2014 para la elaboración del EPP no hubo una desconexión absoluta de los ciudadanos entre el momento que hicieron propuestas y cuando se empezaron a discutir esas propuestas en el marco de los talleres de la fase II. La continuidad en el proceso participativo se alcanzó a través de facilitar en la plataforma en línea la posibilidad de hacer retroalimentación de propuestas, ideas y sugerencias ininterrumpidamente entre las dos primeras fases del proceso.

“Todas las ideas, propuestas y sugerencias para el EPP seguirán en línea y por lo tanto permiten hoy y en el futuro oportunidades de acceso a la participación y el acceso sin barreras a toda la información de fondo, relevante durante todo el proceso incluso después de su finalización”²¹³. Un elemento importante que afecta directamente la participación de los ciudadanos en el proyecto es la posibilidad de interacción entre las fases, esta posibilidad se propuso y se llevó a cabo en el proceso participativo de 2014. En este caso, una modificación de una herramienta técnica como la plataforma en línea tuvo un impacto importante en el cómo y cuándo participaban los ciudadanos.

Por ejemplo, las conclusiones, debates y discusiones desarrolladas durante la fase de talleres, es decir entre Mayo y Agosto de 2015 fueron subidas en la plataforma en línea para obtener la retroalimentación de otros ciudadanos, de esta manera, constantemente, nuevos ciudadanos que quizás no habían participado en la primera fase con ideas,

²¹² Comentarios de Tilmann Heuser Director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP). Entrevista realizada el: 15/05/2015.

²¹³ Ibid.

sugerencias o propuestas tuvieron la posibilidad de incluirse en el proceso de forma tardía, aportando comentarios, ya fueran críticas o complementos a las propuestas que se habían discutido en la fase de talleres o “workshops”.

De acuerdo a Tilman Heuser “ese es un punto muy importante, y también se puede ver una gran diferencia con otros procesos ya que ahora tenemos más personas que solo se registran en la plataforma online pero que no realiza ninguna propuesta, porque muchas personas quieren primero obtener la información también sobre el proceso, esperar que ocurre y si es necesario entrar al proceso, por tanto es totalmente diferente”²¹⁴. El objetivo que se buscaba alcanzar era lograr una mayor calidad en el proceso de participación, en términos de evitar propuestas duplicadas o triplicadas y también intentar que se evaluara el proceso participativo de manera diferente, no solamente por el número de propuestas o sugerencias en la plataforma en línea sino por el proceso en sí mismo.

La forma como se desarrolla el proceso participativo, como por ejemplo, el patrón de comportamiento de las personas en las plataformas interactivas, es un elemento que en procesos anteriores fue subestimado para evaluar la participación. “En las políticas, las instituciones solo están mirando números, de manera frecuente sobre cuántas personas participaron a diferencia de mirar cómo participaron. Con el mecanismo online con “feedback” es posible insertar una propuesta pero también ver cuáles otras propuestas se han hecho, así las personas no hacen una nueva propuesta que ya se ha hecho. Por tanto no se trata de un número, no de cantidad sino calidad”²¹⁵. “El proceso actual es diferente porque hay una gran diferencia con los diálogos en línea con retroalimentación”²¹⁶.

Sin embargo, la visión que tiene el “SDUD”, -al menos de la primera etapa del proceso de participación del EPP- era pesimista y negativa, contrariamente a la visión que tenían los coordinadores del proceso. Para el “SDUD” el reducido registro de personas en la plataforma en línea y la baja asistencia de ciudadanos a los talleres resulta en un fracaso del proceso. “En el referendo hubo 720.000 firmas en contra de la planeación, pero ahora cuando se ve el nuevo proceso, se ven 30 personas que van a los talleres, si las personas

²¹⁴ Comentarios de Tilman Heuser Director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP). Entrevista realizada el:15/05/2015

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Ibid.

tienen su propio deseo de hacer algo especial en el “airfield” deben haber más de 30 personas”²¹⁷.

Pero las causas de la menor asistencia de ciudadanos a las diferentes etapas y espacios de participación en el proceso son diversas. Es apresurado llegar a la conclusión que el nuevo proceso de participación fracasó porque en el proceso de 2007 hubo más personas que asistieron a los talleres de discusión o porque hubo más usuarios registrados en los diálogos en línea, hay que tener en cuenta que el contexto del proceso de 2014 es distinto al de 2007. Para el año 2014 los ciudadanos tenían la certeza que el aeropuerto será usado como parque público, en el año 2007 el espacio no estaba abierto al público y la discusión giraba en torno a que se mantuviera como aeropuerto o no. La pregunta en aquel momento era la siguiente: ¿cuál es el uso que se le debe dar al aeropuerto Tempelhof?, una pregunta abierta y de carácter general que despertó un mayor interés por parte de los residentes de Berlín.

En contraste, en el proceso de participación posterior a 2010 la discusión era menos general porque ya se había abierto el aeropuerto como parque público, por tanto, menos gente entró en la discusión, que ahora era más concreta. En términos de visitas a los portales web, el proceso de participación de 2007 atrajo más ciudadanos que procesos posteriores al año 2010.

Otra variable que se debe considerar es que la metodología de interacción entre los ciudadanos, asociaciones y el SDUD cambió a partir de nuevas características de la plataforma en línea de 2014. El enfoque que se aplicó en la nueva plataforma era minimizar la importancia que se le daba a la cantidad de usuarios registrados. Por ejemplo “ahora tenemos más personas que escribieron algo en la plataforma en el proceso pero menos visitas en la página”²¹⁸. Es una certeza que el proceso de 2014 no despierta el mismo interés de los ciudadanos que en 2007, pero aquellos que se interesan participan de manera más activa, como por ejemplo realizando aportes en la plataforma ya sea a manera de sugerencia, propuesta o comentario.

²¹⁷ Comentarios de Helge Weiser (Deputy Project Tempelhof Manager) del “Senate Department for Urban Development and Environment of Berlin”. Entrevista realizada el 19/05/2015.

²¹⁸ Comentarios de Tilmann Heuser Director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan. Entrevista realizada el: 15/05/2015.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta, es que la iniciativa 100 % Tempelhof creada en 2011 influyó en la forma en que los ciudadanos querían participar e influir en las decisiones en la construcción del Plan EPP. Es cierto que en promedio solamente de 30 a 50 personas asistieron a los “workshops” de discusión en el proceso de 2014, no obstante, entre esos asistentes, se encontraban los líderes de la asociación 100 % Tempelhof que representaban a casi 800.000 ciudadanos que los apoyaron en el referendo y que hasta 2014 tenían la plena confianza en que la nueva Ley “Tempelhof Act”, les permitía co-decidir con las autoridades. Esos 800.000 ciudadanos podían elegir participar en la plataforma online, nutriendo la discusión de los talleres temáticos, pero también, otros podían delegar su confianza y la nueva capacidad de co-decisión en los líderes de la iniciativa 100 % Tempelhof y abstenerse de asistir físicamente a los talleres.

Una mayor confianza en el nuevo proceso de participación es relevante para entender por qué menos asistencia no significa necesariamente fracaso. “El nuevo criterio de calidad, es ahora que no muchas personas asisten a las rondas de discusión porque al menos se puede ver que es un tipo de confianza en el proceso, que es realmente abierto, donde hay la posibilidad de entrar si es necesario y saben que no tomaremos ninguna decisión, al menos, sin la oportunidad de participar, es muy importante porque en otros procesos de participación similares si se recolectan las ideas y propuestas y luego se toman decisiones y luego se llega con el plan, las personas resisten la decisión y no es claro para las personas cuándo pueden intervenir en asuntos específicos, por tanto, es muy complejo porque luego se tiene un gran plan donde grupos de ciudadanos específicos tienen comentarios específicos sobre un asunto, es más difícil la discusión”²¹⁹.

Finalmente otra diferencia fundamental, es que a partir del referendo de mayo de 2014 y a partir de la aprobación de la Ley Tempelhof, las estructuras de decisión cambiaron y por tanto los conflictos en la discusión tenían una dinámica distinta. En 2007 por ejemplo, en los diálogos en línea, los conflictos se presentaban de manera vertical entre los ciudadanos y las autoridades, los grupos de ciudadanos buscaban el mayor consenso posible para tener una posición casi unánime sobre un asunto y de esta manera poder tener un mayor peso y posible influencia, e intentar cambiar la decisión que tomara el SDUD, de esta manera los

²¹⁹ Comentarios de Tilmann Heuser Director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP). Entrevista realizada el:15/05/2015.

conflictos de forma horizontal - ciudadano-ciudadano- eran minimizados. No obstante, después del referendo de 2014, cuando los ciudadanos obtienen la nueva capacidad de poder de decisión, predominan los conflictos horizontales, es decir de la forma ciudadanos - ciudadanos. “Ahora los ciudadanos tienen que discutir entre ellos qué quieren tener, por ejemplo la gente que quiere instalaciones deportivas debe discutir con las personas que realmente no quiere instalaciones deportivas, por tanto ahora se debe encontrar un consenso común o si no se presenta el conflicto, pero ahora es un conflicto entre diferentes grupos de ciudadanos y no entre una parte de ciudadanos en contra de la administración”²²⁰.

Finalmente el proceso de elaboración del Plan EPP finalizó en mayo de 2016, el plan “estableció detalles de los objetivos para la protección de la naturaleza, el paisaje y el clima anclados en la Ley “tempelhof Act”. Este proceso definió un “careful development” del “airfield” para el ocio, la recreación, los deportes y la cultura y reguló la cooperación futura entre ciudadanos, administradores y decisores de políticas”²²¹.

3.18.1. Las características del tejido asociativo en el proceso EPP 2014-2015

Las asociaciones que han participado ya sea en la primera o segunda fase de la construcción del “Development and Maintenance Plan” han sido en su mayoría asociaciones de tipo informal. La desconfianza en el proceso participativo que implementó el SDUD en 2007 llevó a que la relación instituciones-capital social entrara en una constante relación de tensión y desconfianza, especialmente por la decisión de las autoridades de edificar viviendas y una biblioteca.

Tilman Heuser, coordinador del nuevo proceso de participación para Tempelhof iniciado a finales de 2014 destacó la importancia de nuevas formas de organizaciones para los procesos participativos, “tenemos diferentes redes sociales por ejemplo la organización de cometeros, ellos no son realmente una asociación pero al menos son una fuerte red social porque se conocen unos a otros, están también organizados por ejemplo en Facebook entre

²²⁰ Comentarios de Tilmann Heuser Director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP). Entrevista realizada el:15/05/2015.

²²¹ Tomado de “Tempelhofer Feld Development and Conservation Plan”. Disponible en: https://gruen-berlin.de/file/2587/download?token=6oEUHec_. Fecha de consulta: 10/11/2016.

otras, y solamente unas dos o tres personas vienen a las reuniones, pero por supuesto ellos llevan la información a los otros y asimismo traen información de ellos”²²².

El tejido asociativo articulado en el proceso de participación para la preparación del EPP, estaba constituido por diferentes tipos de asociaciones formales e informales, algunos ciudadanos se activaban al interior de asociaciones formales como TIB Berlín y que operaban como una empresa y otros ciudadanos preferían otras formas informales de involucrarse como por ejemplo, a través de la organización de cometeros, constituyéndose así una mezcla entre capital social formal e informal. Estas asociaciones y los ciudadanos individuales decidieron participar por su interés común y colectivo en tener espacios donde practicar deportes.

Las organizaciones informales tuvieron una influencia importante en el proceso de participación de 2014, pero los miembros de estas organizaciones, a pesar de no tener estatutos ni estructuras formales, interactuaban a través de relaciones fuertes creando lazos de confianza entre ellos, de manera disciplinada, estas características de las relaciones llevaron a constituir un “bonding social capital” porque en términos de Putnam se trataba de redes fuertes, densas y recíprocas.

Ya se ha mencionado que asociaciones de vecinos, y otras organizaciones de ciudadanos que habían participado anteriormente en programas de regeneración de sus barrios, en especial en los distritos de Neukoln y Kreuzberg en el marco del programa “Neighborhood Management”, fueron un activo importante que el SDUD intentó utilizar para fortalecer el proceso participativo de 2007. Sin embargo, ese tejido asociativo existente en los distritos optó por medios alternativos para poder influir en las decisiones de planeación para el proyecto, alejándose así de participar al interior de las herramientas de participación dispuestas por el SDUD y prefiriendo apoyar iniciativas como la de 100 % Tempelhof.

En el nuevo proceso participativo de 2014 para la creación del “Development and Maintenance Plan EPP” el tejido asociativo de tipo informal también fue protagonista, pero el patrón de comportamiento de las asociaciones informales que participaron, como por ejemplo las deportivas, cada vez se asemejaba más al de asociaciones formales, es decir

²²² Comentarios de Tilmann Heuser, director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP) posterior al Referendo de Mayo 2014. Entrevista realizada el 15/05/2015.

aquellas que tienen una estructura organizacional y funciones establecidas. Estas asociaciones no se encuentran integradas a estructuras o cuerpos políticos como los partidos, pero actúan como organizaciones formales.

“Las redes o asociaciones no formales tienen sus representantes, especialmente porque no todas las personas tienen el tiempo de venir a los talleres, por tanto, es un tipo de auto-organización. Las organizaciones de ciudadanos formales, tienen por ejemplo un personal de tiempo completo, y tienen grupos de trabajos dentro de las organizaciones y también se seleccionan personas que están siguiendo un proceso específico, estas características son bastante similares a estas organizaciones informales”²²³. Por tanto, las asociaciones de tipo informal que se han involucrado en el proceso de 2014, como por ejemplo los cometeros, tienen estructuras de organización similares a las asociaciones formales aunque no tienen estructuras definidas en unos estatutos, sin embargo, sí están organizados.

Seguidamente se describen las características del capital social para los distritos afectados por el proyecto Tempelhof, se han utilizado criterios similares a los aplicados en el caso de Madrid, no obstante, en el caso de Berlín se ha encontrado más información respecto a la influencia de la iniciativas del programa Neighbourhood Management para la construcción de capital social, en cada uno de los distritos. Adicionalmente se incluyen los efectos de las políticas de integración de inmigrantes en las características del capital social en Berlín.

3.19. El capital social local en el área del proyecto Tempelhof, distritos de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schoneberg

Algunos de los barrios de los distritos de Neukoln, Kreuzberg y Tempelhof-Schonenberg quedaron enmarcados en las denominadas áreas con necesidades especiales de desarrollo, áreas con la característica común de presentar altos índices de privación, problemas derivados de altos índices de desempleo y bajos niveles de educación de la población. Con el propósito de plantear una solución, el gobierno central implementó el programa “Neighbourhood Management”, en el marco del programa “Socially Integrate City” en 1999. Este antecedente es importante tenerlo en cuenta para analizar el capital social de los

²²³ Comentarios de Tilmann Heuser Director de Bund Berlín y coordinador del Development and Maintenance Plan (EPP). Entrevista realizada el:15/05/2015.

barrios vecinos al proyecto, porque una de las estrategias del programa, para mejorar las condiciones sociales de estos barrios, era la participación de los ciudadanos en los proyectos, a partir de, entre otras acciones, lograr una mayor integración social de los residentes inmigrantes. Esta estrategia intentaba mejorar las relaciones de confianza entre residentes, un elemento clave para la construcción de capital social, y a partir de un contexto de confianza, plantear escenarios de participación donde interactuaran diferentes perfiles de residentes, sin importar su nacionalidad, nivel educativo, lenguaje, entre otras variables.

3.19.1. Distrito de Neukoln

El distrito de Neukoln, fue el que mayor participación tuvo en el programa “Neighbourhood Management”, teniendo en cuenta que el número de áreas con necesidades de desarrollo designadas era el más alto entre los 3 distritos afectados. Al interior de los barrios de Neukoln, las siguientes 11 áreas fueron objeto de intervención: Reuterplatz, Donaustrasse-Nord, Ganghoferstrasse, Flughafenstrasse, Schilerpromenade, Rollbergsiedlung, Kornerpark, Richardplatz-Sud, Dammwegsiedlung/Weisse Siedlung, Sonnenalle/High.Deck-Siedlung y Lipschitzallee/Gropiusstadt. Estas áreas a ser regeneradas, son cercanas al aeropuerto Tempelhof y los proyectos que planteaba el programa, no solo de regeneración urbana, sino también, de tipo cultural, requerían la participación de los ciudadanos. Dos roles de decisión tuvieron los ciudadanos en estos proyectos, el primero, era proponer y crear proyectos, y el segundo, decidir junto con representantes del SDUD, cuáles proyectos debían ser financiados.

Para tener una idea del área de impacto de este programa sobre los barrios de Neukoln, sólo en la parte norte del distrito “cerca de dos tercios de la población vive en “Quartiermanagement Areas” de alrededor de 12.000 a 15.000 habitantes cada una. La mayoría de los proyectos inician de propuestas locales (realizadas por grupos de habitantes o asociaciones) y son decididos sobre un interesante enfoque participativo”²²⁴.

²²⁴ Tomado de “Berlín Neukoln Intercultural Profile”. Intercultural Cities Building the Future on diversity. Disponible en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680482a95>. Fecha de consulta: 07/07/2016.

De manera concreta, las estrategias que se pueden resaltar, del programa “Quartier Management”, que impactaron en la construcción de capital social en la zona son las siguientes:

- La construcción de redes entre ciudadanos, ya sea a través de la formación de asociaciones, o del vínculo entre asociaciones existentes.
- La construcción de confianza ciudadano-administración a partir del empoderamiento de los ciudadanos en la toma de decisiones.
- La creación de relaciones de reciprocidad entre residentes y de sentido de identidad hacia el distrito.

Índices de privación

En el distrito de Neukoln unos sectores son mayormente afectados por los problemas de privación que otros sectores, configurando un fenómeno de sectorización de problemáticas. Por ejemplo, no es casualidad que en el norte de Neukoln se concentren las áreas prioritarias de intervención por parte del Estado. Según el ex alcalde de Neukoln Heinz Buschkowsky “De acuerdo a los resultados de dos investigaciones científicas existe un riesgo incremental de exclusión social de la totalidad de locaciones en el norte de Neukoln, donde residen más de 160 naciones con amplios grupos de inmigrantes de Turquía y minorías árabes, muchas personas viven de los beneficios del desempleo. El 45 % de las personas entre 25 años están en paro. Hay escuelas, donde apenas uno de los padres tiene trabajo”²²⁵.

Para el año 2011, solamente un año después que iniciara el proceso de participación “Tempelhof Freiheit”, “la tasa de desempleo de Neukoln era de cerca del 19,3 % (mayo 2011), de esta manera tenemos una imagen más clara de los problemas que la administración local tiene que enfrentar para promover cohesión social”²²⁶. La situación de desempleo más crítica en el distrito la padecían los residentes del norte de Neukoln

²²⁵ Tomado de “Integration Policies in Neukoln”. City Council of Neukoln. District Mayor. Mayo 2009. Disponible en: https://www.berlin.de/ba-neukoelln/_assets/dokumente/beauftragte/pdf-datei_in_englischer_sprache__integrationspolitik_.pdf. Fecha de consulta: 15/06/2016.

²²⁶ Tomado de Tomado de “Berlin Neukoln Intercultural Profile”. Intercultural Cities Building the Future on diversity. Disponible en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680482a95>. Fecha de consulta: 07/07/2016.

“golpeado por un 51,5 % de tasa de desempleo”²²⁷. Para el año 2005, el área de Kornerkiez “en el sur-occidente de la ciudad, es un ejemplo de un área en la categoría de “fuerte intervención”. Es el hogar de cerca de 10.000 personas, de las cuales el 40 % tiene un perfil inmigrante y un tercio tiene menos de 25 años. Uno de cada cinco habitantes en edad de trabajar es dependiente de beneficios sociales, aunque estén activamente empleados”²²⁸.

La evaluación del programa “Quartier Management” se realizó en términos de cómo mejoraba año a año las condiciones de los barrios, a partir de un índice de desarrollo, es decir, cómo fue el cambio en el número de personas que se insertaron al mercado laboral y dejaron de percibir ayuda económica del Estado. No obstante, lo que interesa conocer a esta investigación es la evaluación del programa respecto a su efectividad en la construcción de capital social, teniendo en cuenta, que dentro de sus estrategias, se encontraban, el fortalecimiento del tejido asociativo para impactar en mejores niveles de integración, empleo, educación y participación.

La tabla 21 cita ejemplos específicos de proyectos realizados en los barrios del distrito de Neukoln, especialmente en los barrios cercanos al proyecto Tempelhof, y en particular entre los periodos 2000 a 2006, un periodo anterior al proceso de participación “Tempelhof Freiheit”, pero que es importante conocer para identificar los antecedentes del proceso de formación de capital social en el área. Por otra parte, también referenciamos los proyectos implementados entre 2007 y 2011, periodo en el cual se implementó el proceso de participación “Tempelhof Freiheit”. Estos proyectos impactaron en la activación del tejido asociativo existente y la construcción de capital social.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Tomado de “Participative neighbourhood management in Berlin”. Aeidl. 2005. Disponible en: http://www.aeidl.eu/images/stories/50bestpractices/de_berlin_case-study.pdf. Fecha de consulta: 20/08/2016.

Tabla 21. Estrategias para fortalecer el capital social en el distrito de Neukoln en el marco de los proyectos del Programa “Quartier Management”. 2001-2010

Área	Proyectos	Fecha	Estrategias u Objetivo	Impacto en el capital social.
Donaustrasse Nord	Neighbourhood Parties	Junio 2010	Proveer un foro para la comunidad del barrio para fortalecer relaciones	Confianza y relaciones de reciprocidad
	Green Enviroment	2010	Patrocinar camas de árboles	Sentido de identidad o pertenencia
Flughafenstrasse	Parent-Child Meeting Center Playground	2005	Permitir y enriquecer actividades recreativas y vida en el barrio	Sentido de pertenencia
	Neighbourhood Comite Flughafenstrasse	2005	Fortalecer la cooperación dentro del barrio	Confianza y relaciones de reciprocidad
	Roma Club Theater	2005	Integración y compromiso de los residentes	Confianza entre residentes
Ganghoferstrasse	Theater “Neukollnisch for beginners”	2009	Mezcla de culturas	Confianza entre residentes
High-Deck-Siedlung/Sonnenalle	Intercultural Parent Center	2009	Reuniones de padres, discusiones, reuniones madre-hijo y eventos culturales	Confianza entre ciudadanos, creación de asociaciones
	Neighbourhood Center Mittendrin	2009	Promoción de actividades ciudadanas	Confianza y relaciones de reciprocidad
	Computer club	2002	Familiarizar adultos mayores con computadores, involucrando voluntarios	Relaciones de confianza y activación de voluntarios
Kornerpark	Centro de Jóvenes	2007	Ofrecer un espacio libre de violencia a los jóvenes para aprender a tolerar diferentes culturas del barrio	Sentido de identidad, Relaciones de reciprocidad y confianza
	Family Educational Center	2007	Integración de familias y cooperación entre centros comunitarios	Relaciones de confianza y reciprocidad
	Soccer field and redesign of Selkestrasse	2009	Mejorar instalaciones para jóvenes a través de la participación	Sentido de pertenencia o identidad

Lipschitzalle/Gropiusstadt	Escuela de padres	2007	Promover la cooperación entre escuelas y padres	Relaciones de confianza
	Gropiusstadt Community Oven	2007	Integración de familias y cooperación entre otros centros comunitarios	Relaciones de confianza y reciprocidad
Reuterplatz	Construction projects involving residents	2002-2005	Creación de áreas públicas vía participación	Creación de redes de asociaciones
RichardPlatzsud	Proyectos enfocados a consolidar espacios públicos	2005	Promocionar la integración en los espacios y fortalecer el tejido social	Creación de asociaciones, relaciones de confianza, sentido de identidad
	Proyectos Culturales	2005	Dar a la comunidad inmigrante la posibilidad de presentar su perfil cultural de una forma informativa	Confianza y relaciones de reciprocidad
Schillerpromenade	District Mothers	2005	Servicio de asesoría proveído bajo el enfoque “home visit”	Creación de asociaciones, relaciones de confianza, sentido de identidad
	Intercultural Parent Center Meets (IPC) School	2008	Integrar los servicios del IPC en las escuelas. Fortalecer creación de redes entre instituciones	Relaciones de confianza, creación de redes de actores.

Fuente: tomado de “Neighbourhood Management in Berlin”. Information on the programm “Socially Integrative City”. año. Berlín.

A partir de la información de la tabla 21, se puede identificar que gran parte de los proyectos implementados en el distrito tenían como objetivo la integración de los residentes de los barrios a través de pequeños proyectos culturales, educativos o pequeños proyectos de regeneración urbana que promovieran la interacción entre residentes con diferentes perfiles culturales. El propósito, era a partir de esa integración, generar capital social e intentar solucionar problemas derivados de la privación. Asimismo, la cooperación de asociaciones y redes de asociaciones existentes en los barrios fue un insumo relevante en la implementación de los proyectos.

Políticas de integración

Un impulso complementario al programa “Quartier Management” fueron los esfuerzos de las políticas locales de integración implementadas en Neukoln bajo el liderazgo del alcalde del distrito Heinz Buschkowsky del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD). Dentro de los resultados de la política de integración, para la dinamización, activación o incremento del capital social y la participación en el distrito de Neukoln se pueden mencionar los siguientes logros:

- “Desde 2002 se estableció el Comité de Migración de Neukoln que tiene además de representantes de 12 asociaciones de inmigrantes, representantes de organizaciones caritativas, escuelas, la policía, y de la administración pública. Sus miembros intercambian información mutuamente y se han construido redes fuertes.
- A través del establecimiento del décimo primero “District Management” los residentes están conectados sistemáticamente con actores locales e instituciones. Aproximadamente 400 ciudadanos toman responsabilidades en los comités y cerca de 5000 personas participan en una variedad de iniciativas, proyectos y eventos. Esto ha sido exitoso para estimular el empoderamiento y motivar a las personas para crear sus redes sociales, pero también para que tomen responsabilidad de su propio desarrollo”²²⁹.

De acuerdo a un estudio realizado en la ciudad de Berlín, sobre la relación entre la integración y el desarrollo económico, con datos de 590 hogares de residentes turcos en junio de 2007, “Haber nacido en Alemania o haber recibido un diploma educativo es significativamente más común entre inmigrantes mejor-integrados. De forma similar, los inmigrantes mejor integrados tienen un ingreso mayor y más altos niveles educativos que los inmigrantes peor integrados” (Danzer & Ulku, 2009: 16-17). Las políticas de integración en el distrito tuvieron un énfasis especial en la educación y en especial en la capacitación en el idioma alemán. De acuerdo al estudio, la educación no solamente resultaba en una mejor integración de tipo económica sino también una integración política, medida en términos de participación.

²²⁹ Tomado de “Integration Policies in Neukoln”. City Council of Neukoln. District Mayor. Mayo 2009. Disponible en: https://www.berlin.de/ba-neukoelln/_assets/dokumente/beauftragte/pdf-datei_in_englischer_sprache__integrationspolitik_.pdf. Fecha de consulta: 15/06/2016.

Programa de Capital Social Local (LOS)

Entre otras iniciativas del nivel Federal, que se implementaron bajo las facultades del gobierno local en Berlín, encontramos el “Local Social Capital Program (LOS)”, una iniciativa enfocada en promover y mejorar el empleo en distritos como Neukoln y otros distritos de la ciudad. Ambos programas el “Quartier Management” y el (LOS) utilizaron como estrategia, la creación de capital social, el empoderamiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y la promoción de la creación de redes locales. Aunque el objetivo final del LOS no fue directamente fortalecer la participación ciudadana en proyectos urbanos, de manera indirecta, las estrategias de este programa intentaron fortalecer el tejido asociativo del distrito e incentivar a los ciudadanos para la creación de asociaciones con propósitos comunitarios, como por ejemplo, la integración de comunidades inmigrantes.

Un resultado concreto del programa LOS para el fortalecimiento del tejido asociativo en el distrito, fue la creación en el año 2004 de la Fundación Ciudadana de Neukoln “auto organizada y financiada por los residentes de Neukoln con un soporte financiero inicial del programa LSC”²³⁰. “La Fundación Ciudadana de Neukoln fue galardonada con el premio cívico de Neukoln 2004, para el que reunió 39 grupos de acción cívica y asociaciones, demostrando su capacidad de creación de redes”²³¹. Esta organización ha contribuido, en particular, en fortalecer relaciones de reciprocidad entre las asociaciones del distrito y ha demostrado la capacidad de colaboración entre asociaciones con propósitos comunes, como por ejemplo, las asociaciones comprometidas con disminuir las brechas entre inmigrantes y no inmigrantes. “La asociación Minoría Turca y el Instituto Cultural Árabe han contribuido al fondo de dotación y se convirtieron en miembros del concejo. Una asociación africana recolectó fondos con la puesta en escena de una festividad para la fundación ciudadana de Neukoln en la primavera del 2005”²³².

²³⁰ Tomado de “Local Social Capital- Fostering the social capital of a region or local area by global grants, Germany. 2007. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/leed/39953616.pdf>. Fecha de consulta: 10/06/2016

²³¹ Tomado de “Welcome to the community foundation”. Disponible en: <https://www.neukoelln-plus.de/international/english/>. Fecha de consulta: 15/06/2016.

²³² Ibid.

Las estrategias de la fundación ciudadana de Neukoln a través de sus proyectos, se enfocan en dinamizar el tejido asociativo del distrito, entre sus proyectos, ideas e iniciativas se pueden destacar los siguientes:

- “Trabajo de apoyo a la escuela primaria de teatro.
- Intensificar las relaciones con otros actores comprometidos con el compromiso cívico.
- Proyectos para promover la identidad local, direccionando la atención sobre los sitios históricos y significativos de Neukoln.
- Hacer énfasis en encuentros culturales y multi-étnicos.
- Desde el 2004 se han realizado una serie de diálogos en los que se presenta el compromiso cívico de los inmigrantes, una fuente de capital social que ha pasado desapercibida por el público en Neukoln”²³³.

3.19.2. Distrito de Kreuzberg

En el distrito de Kreuzberg, 6 áreas fueron designadas por el programa “Quartier Management” como las prioritarias a ser objeto de intervención del programa. Las 6 áreas fueron: Mehringplatz, Wassertorplatz, Zentrum Kreuzberg/Oranienstrasse, Mariannenplatz, Wrangelkiez y Werner –Duttman-Siedlung. Entre el año 2000 y 2007, el programa QM destinó recursos importantes a iniciativas que promovieran el capital social de estas áreas residenciales, este es un antecedente a tener en cuenta para analizar la articulación del capital social en el proyecto Tempelhof. Antes que iniciara el proceso de participación “Tempelhof Freiheit” en 2007, se implementaron programas públicos en la zona de impacto de Tempelhof, para fortalecer el tejido asociativo, promover la creación de asociaciones, redes de instituciones educativas, y en especial, mejorar las relaciones de confianza entre diferentes comunidades culturales. A continuación, en la tabla 22, se describen algunos proyectos implementados en Kreuzberg en el marco del programa “QM”.

²³³ Ibid.

Tabla 22. Estrategias para fortalecer el capital social en el distrito de Kreuzberg en el marco de los proyectos del Programa “Quartier Management”. 2001-2010

Área	Proyectos	Fecha	Objetivo	Impacto en el capital social
Mariannenplatz	Festival de invierno y verano	-	Integración de los ciudadanos del barrio	Relaciones de reciprocidad y confianza
Mehringplatz	Café de padres	2005	Mobilizar padres para cooperar en educación de sus hijos	Relaciones de confianza
Wassertorplatz	Multigenerational House	2005	Promover encuentros entre grupos de diferentes orígenes y culturas	Relaciones de confianza.
Wener Duttmann Siedlung	Projects- getting involved	-	Incrementar participación en la vida social, ayudar a que los vecinos se ayuden mutuamente, entre otros	Confianza, promoción de asociaciones y redes
Wrangelkiez	The Educational Network	-	Enfoque en educación, capacitación y participación cívica	Relaciones de confianza
Zentrum Kreuzberg Oranienstrasse	Reuniones semanales en “family gardens”	-	Construir puentes entre las culturas de los vecinos	Relaciones de confianza

Fuente: Elaborado a partir de “Neighbourhood Management in Berlin”. Information on the programm “Socially Integrative City”. Berlín.

Kreuzberg, al igual que Neukoln, comparte la característica de acoger un número importante de inmigrantes en la ciudad, en especial residentes provenientes de Turquía. Uno de los propósitos de los programas de la tabla 22 fue la promoción de encuentros de culturas distintas a través de iniciativas de interacción social en escuelas, espacios públicos, entre otros espacios culturales. La tabla 23 muestra las cifras del número de residentes extranjeros y del número de turcos residentes en el distrito de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schöneberg.

Tabla 23. Residentes extranjeros en los distritos de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schoneberg año 2003

Distrito	Total Residentes	Total Extranjeros	Residentes Turcos	Residentes turcos del total de extranjeros (%)	Residentes turcos del total de residentes (%)
Kreuzberg	250.184	57.635	23.535	9,41	40,83
Neukoln	301.953	66.069	26.451	40,04	8,76
Tempelhof-Schoneberg	329,953	50.801	13.707	26,98	4,16

Fuente: Statistical Office Berlin 2003

Como ya se ha mencionado anteriormente los distritos de Neukoln y Kreuzberg acogían en el año 2003 un mayor número de inmigrantes que el distrito Tempelhof. Para el año 2007, cuando inició la planeación del poyecto, las características poblacionales no cambiaron sustancialmente, se mantenía el mismo patrón que en 2003. La tabla 24 a continuación muestra la evolución de la población durante el proceso de participación “Tempelhof Freiheit”.

Tabla 24. Variación de la población en los distritos de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof. 2007 a 2010

Kreuzberg	2007(31/12/2007)	2009	2010	2011	2012
Residentes ²³⁴	227.406	226.618	227.251	231.123	235.014
Neukoln	2007(31/12/2007)	2009	2010	2011	2012
Residentes	260.687	265.614	264.920	270.679	275.552
Tempelhof	2007(31/12/2007)	2009	2010	2011	2012
Residentes	285.582	287.545	288.541	288.655	287.940

Fuente: Statistik Berlin Brandenburg

²³⁴ Datos de personas entre 15 y 95 años.

Políticas de integración

Con excepción del distrito de Mitte no existe ningún otro distrito en Berlín donde residan más extranjeros que en los distritos de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof. Esta particularidad es una variable importante para la medición del capital social en el área de impacto del proyecto, entre otros motivos, porque los problemas de integración de los residentes extranjeros han sido un obstáculo para la formación de capital social y también para la equidad social en términos de empleo y educación. las políticas de integración de Alemania, en particular, la impulsada por el gobierno de Angela Merkel en el año 2006, ha tenido influencia para la formación de capital social en estos distritos.

Sobre los resultados de las políticas de integración en Kreuzberg, se pueden identificar aspectos positivos y negativos en términos del grado de integración, en el caso particular de la comunidad turca. Los siguientes elementos reflejan un impacto positivo de las políticas de integración:

- “Más de 50.000 turcos y kurdos se han naturalizado (de 4.000 a 5.000 por año desde 1990).
- El tamaño de los hogares turcos empezó a decender desde los 90s, los hábitos de consumo han cambiado hacia estándares alemanes.
- Desde el 2000, programas especiales de Alemán para adultos fueron establecidos en Mitte, Schoneberg, Kreuzberg y Neukoln y la demanda ahora excede la oferta”²³⁵.

Sin embargo, también existen aspectos como los siguientes, que forman desafíos para las políticas de integración:

- “Las escuelas locales tienen apenas algunos profesores inmigrantes, y muchos estudiantes de origen turco abandonan la escuela. En Berlín, 26,9 % de extranjeros abandonan la escuela sin un diploma.

²³⁵ Tomado de “From Kreuzberg to Marzahn”. New migrants communities in Berlin. Wolfgang Kil & Hilary Silver.2006. Disponible en:
http://www.brown.edu/Departments//Sociology/faculty/hsilver/documents/kil_and_silver-kreuzberg-marzhan.pdf. 2006 Fecha de consulta: 20/07/2016.

- Turcos y otros hogares inmigrantes no están participando en gran medida en el QM (quartiermanagement) del área, y cuando organizaciones turcas han buscado fondos públicos, el QM los ha rechazado”²³⁶.

Patrones de asociacionismo

La comunidad turca de Kreuzberg, ha logrado generar un sentido de identidad fuerte hacia el distrito, especialmente gracias a la consolidación de una infraestructura comunitaria y cultural importante alrededor de la cual las comunidades inmigrantes, especialmente la comunidad turca, han afianzado relaciones de confianza con sus vecinos y se ha creado sentido de identidad hacia los barrios del distrito. Adicionalmente “organizaciones políticas, agencias de servicios sociales, mezquitas, y otras instituciones moldean la comunidad, incluso las mujeres turcas se han organizado. De hecho, Berlín tiene cerca de 121 organizaciones Turcas y más de 40 organizaciones, solamente en Kreuzberg, ayudando inmigrantes”²³⁷.

Índices de privación

Para el año 2007 y 2008 la tasa de desempleo en el distrito de Friedrichshain-Kreuzberg era del 18 y 16,7 %²³⁸ respectivamente. La población inmigrante del distrito era la más afectada por el desempleo alcanzando el 26,8 %²³⁹ para el año 2009. La articulación al mercado laboral era uno de los desafíos para las políticas locales de integración y cohesión social, por este motivo programas como el “Quartier Management” enfocaron las acciones en educar, capacitar y activar redes de cooperación para facilitar el acceso al mercado laboral. Los bajos índices de educación en la población inmigrante ha resultado en una mayor dependencia de ayudas sociales. Por ejemplo, “el 33, 2 % de los clientes del jobcenter en

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Tomado de ”City Report: Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg. Disponible en: http://www.wilcoproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/WILCO_WP3_Berlin1.pdf. Fecha de consulta: 10/08/2016.

²³⁹ Ibid.

Frederichsheim-Kreuzberg son inmigrantes, la mayoría de kreuzberg, muchos de ellos sin un nivel educativo que sea válido en Alemania”²⁴⁰.

3.19.3. Distrito de Tempelhof-Schöneberg

Tempelhof Schöneberg es el distrito con mayor población comparado con Neukölln y Kreuzberg, 329.353 personas vivían en este distrito para el año 2003, de los cuales 50.801 eran extranjeros, es decir el 26,9 % del total de residentes. En el marco del programa (QM), dentro de este distrito, se identificó solo una zona para ser objeto de intervención. La tabla 25 muestra los proyectos implementados para el desarrollo urbano y cultural del distrito.

Tabla 25. Estrategias para fortalecer el capital social en el distrito de Tempelhof en el marco de los proyectos del Programa “Quartier Management”. 2001-2010

Área	Proyectos	Fecha	Objetivo y Estrategias	Impacto en el capital social
Bulowstrasse Wohnen am Kleistpark	Potsdamer Strasse Kompakt	2000	Incluir residentes y actores locales en el proceso de desarrollo y fortalecer redes locales. Desarrollo del turismo	Relaciones de confianza. Creación de redes locales
-	“Peer Helpers” Educational programs	-	Integrar actividades deportivas con la prevención de violencia	Relaciones de confianza. Sentido de identidad.

Fuente: Elaborado a partir de “Neighbourhood Management in Berlin”. Information on the programm “Socially Integrative City”. año. Berlín.

Como se muestra en la tabla 25, son menos las áreas establecidas por el programa QM en este distrito, que los distritos de Neukölln y Kreuzberg. El distrito Tempelhof-Schöneberg se caracterizaba por ser una área industrial y comercial dentro de la ciudad, ese perfil industrial ha contribuido a que se creen redes de negocios e industriales en la zona, como por ejemplo, la red “Businesswoman Network, una plataforma para el intercambio de información y experiencia, así como para el apoyo mutuo entre mujeres de negocios y “freelancers”, las mujeres se unen para ayudarse mutuamente, y como resultado, sus respectivos negocios se convierten más exitosos. Mujeres de negocios de diferentes perfiles

²⁴⁰ Tomado de “City Report: Berlin-Frederichshain-Kreuzberg. Disponible en: http://www.wilcoproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/WILCO_WP3_Berlin1.pdf. Fecha de consulta: 10/08/2016.

culturales y profesionales son por tanto, articuladas una a otra”²⁴¹. Las características del distrito, conformaron un contexto ideal para el asociacionismo en torno a redes o asociaciones de profesionales, que generalmente persiguen intereses personales, no de tipo colectivo.

Índices de privación

Tempelhof Schöneberg a diferencia de Kreuzberg y Neukölln tiene menos problemas como consecuencia de los índices de privación social. Por el contrario, Tempelhof, entre los tres distritos afectados, es el que presenta mayores niveles de renta por hogares. Para el año 2012, la mayoría de los hogares en este distrito tenían un ingreso superior o igual a los 3.200 euros²⁴². En los distritos de Neukölln y Kreuzberg, para el mismo año, la mayoría de hogares tenían un ingreso de entre 900 y 1.200 euros²⁴³.

3.19.4. Confianza Institucional

Los datos de confianza institucional que se presentan a continuación no son datos del nivel distrital, para los distritos de Kreuzberg, Neukölln o Tempelhof, pero son datos del orden nacional para el periodo en el tiempo cuando inició el proceso de planeación del proyecto Tempelhof. Los datos son ilustrativos para reflejar los niveles de confianza de los encuestados en instituciones como el Parlamento Alemán, las Administraciones Municipales y los Partidos Políticos. La tabla 26 muestra la evolución de la confianza en instituciones, en el periodo 2005 a 2009.

²⁴¹ Tomado de "Tempelhof-Schöneberg" A prime location for Synergy. Ayuntamiento de Berlín. Disponible en: https://www.berlin.de/ba-tempelhof-schoeneberg/_assets/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/wirtschaftsfoerderung/wirtschaftsstandort/wirtschaftsbroschue_tempelhof-schoeneberg_englisch.pdf. Fecha de consulta: 10/11/2016.

²⁴² Tomado de Joint Statistics Office of the States of Berlin and Brandenburg. En "Mobility in the city . Berlin traffic data". Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/zahlen_fakten/download/Mobility_en_Chap-1-1.pdf. Fecha de consulta: 19/09/2016

²⁴³ Ibid.

Tabla 26. Evolución de la confianza en las instituciones políticas en Alemania año 2005 a 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Parlamento Alemán	33 %	33	37 %	-	48 %
Partidos Políticos	16 %	14 %	16 %	17 %	23 %

Fuente: Infratest dimap en: <http://www.infratest-dimap.de/service/presse/aktuell/vertrauen-der-buerger-in-die-politik-gestiegen/>

Como se puede observar en la tabla 26, para el año 2007 cuando iniciaba el proceso de participación “Tempelhof Freiheit”, solamente el 17 % de los encuestados manifestaron tener confianza en los partidos políticos. Por otra parte, el 37 % de los encuestados tenían confianza en el Parlamento Alemán en el 2007. Las cifras de confianza para las dos instituciones fueron mejorando de forma moderada entre el 2007 y 2009.

Respecto a la confianza de los ciudadanos en la administración municipal, la encuesta “German General Social Survey” realizada en el año 2008 arroja datos ilustrativos con referencia a índices de confianza social, institucional, entre otros datos relativos a los hábitos de uso del tiempo libre de los alemanes. La tabla 27, muestra los niveles de confianza en la administración municipal para el año 2008.

Tabla 27. Confianza en la administración municipal en Alemania año 2008

Escala	Expresión	Número	Porcentaje
1	Ninguna confianza	125	3,6
2	..	216	6,2
3	..	511	14,7
4	..	842	24,3
5	..	890	25,7
6	..	590	17,0
7	Una gran cantidad de confianza	223	6,4
	Total	3469	100,00

Fuente: German General Social Survey 2008. Gesis Leibniz Institute for the Social Sciences & ALLBUS 2008- Variable Report. <http://www.thesis.org/allbus/inhalte-suche/studienprofile-1980-bis-2014/2008/#D>

De acuerdo a los resultados de la tabla 27, se puede destacar un nivel de confianza medio en la administración municipal, el 24,3 % y el 25,7 % de los encuestados ubican su nivel de

confianza hacia esta institución en el punto 4 y 5 respectivamente, en una escala de 1 a 7, siendo 7 el número que indica la mayor cantidad de confianza.

3.19.5. Confianza Vecinal

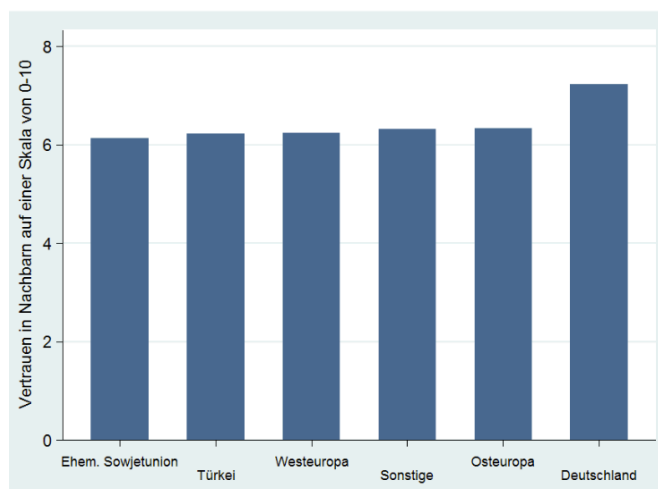
Respecto a la confianza horizontal entre vecinos, el proyecto “Diversidad Étnica, Confianza Social y Compromiso Cívico” financiado por el Ministerio Federal Alemán de Asuntos de Familia, Adultos Mayores, Mujeres y Jóvenes del año 2011, arrojó información relevante respecto a los efectos de la diversidad étnica en los niveles de confianza social y asociacionismo. Las conclusiones principales de ese estudio fueron las siguientes:

- “En la dimensión cognitiva del capital social, los resultados confirman una relación negativa entre la diversidad étnica, y la eficacia colectiva y la confianza.
- En la dimensión estructural de membresías en organizaciones y participación política, los resultados son menos claros. En un experimento en Berlín no encontramos efectos significativos de la diversidad cultural percibida en la participación en organizaciones, o la participación en movilizaciones o demostraciones. Contrariamente a la interpretación de Putnam se encontró que la diversidad también puede activar personas a organizarse para contrarrestar las deficiencias en la provisión de bienes públicos en comunidades diversas”²⁴⁴.

A pesar del efecto negativo de la diversidad en los niveles de confianza social, como lo menciona el estudio, las brechas de confianza entre alemanes, sin ninguna ascendencia inmigrante y los inmigrantes no son abismales. La figura 26 muestra los índices de confianza entre ciudadanos con países de origen distintos.

²⁴⁴ Tomado del documento “*Ethnische Diversität, soziales Vertrauen und Zivilengagement*.”. Diciembre 2011. Disponible en: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2011/iv11-703.pdf>. Fecha de consulta: 10/02/2017.

Figura 26. Promedio de confianza entre vecinos por origen año 2011. Alemania



Fuente: tomado del estudio “*Ethnische Diversität, soziales Vertrauen und Zivilengagement.*”. 2011

Como se observa en la figura 26, en una escala de 0-10, la confianza entre ciudadanos alemanes sin origen inmigrante es de 7 puntos, solo un punto más que los niveles de confianza que manifiestan ciudadanos alemanes inmigrantes de Europa oriental, occidental, de Turquía entre otros. Las diferencias de la confianza entre inmigrantes de diferentes orígenes no es muy marcada o no varía sustancialmente, se mantiene en el punto 6 y 6.5 en la escala de confianza.

A partir de otras fuentes que midieron la confianza social, pero para el año 2008, los resultados fueron los siguientes: en una escala de 1 a 7 siendo 7 el mayor grado de confianza, a la pregunta cuánta confianza tiene en sus conocidos, el 23,3 % otorgaron una nota de 4, el 32,2 % una nota de 5, el 20,8 % una nota de 6 y el 11,7 % una nota de 7. Las puntuaciones 1, 2, 3 fueron otorgadas por la minoría de los encuestados. El 77 % de los encuestados otorgaron una puntuación en la escala entre 4 y 6 puntos, lo que indica unos niveles de confianza medio-alto hacia sus conocidos. El total de encuestados fueron 3.442 personas²⁴⁵.

Para sintetizar los resultados del análisis del capital social local, teniendo en cuenta los datos del nivel distrital y los datos de confianza institucional y vecinal del nivel nacional,

²⁴⁵ Datos tomados de la encuesta “German General Survey 2008”. Gesis Leibniz Institute for the Social Sciences. Wasmer, M. & Scholz E. Disponible en: <http://www.thesis.org/allbus/inhalte-suche/studienprofile-1980-bis-2014/2008/#D>. Fecha de consulta: 03/01/2017.

los altos índices de privación en los distritos de Neukoln y Kreuzberg no se convirtieron en un obstáculo para la creación de confianza vecinal y confianza entre las redes de asociaciones presentes en estos distritos, la generación de confianza se realizó en un proceso de abajo a arriba. Las asociaciones de inmigrantes por ejemplo, generaron lazos de cooperación entre iguales, pero tampoco generaron rechazo a la interacción con no inmigrantes. Así se demuestra en los resultados del programa “Quartier Management” donde las asociaciones de tipo formales pero predominantemente informales generaron espacios de interacción entre culturas, promoviendo la cohesión entre residentes.

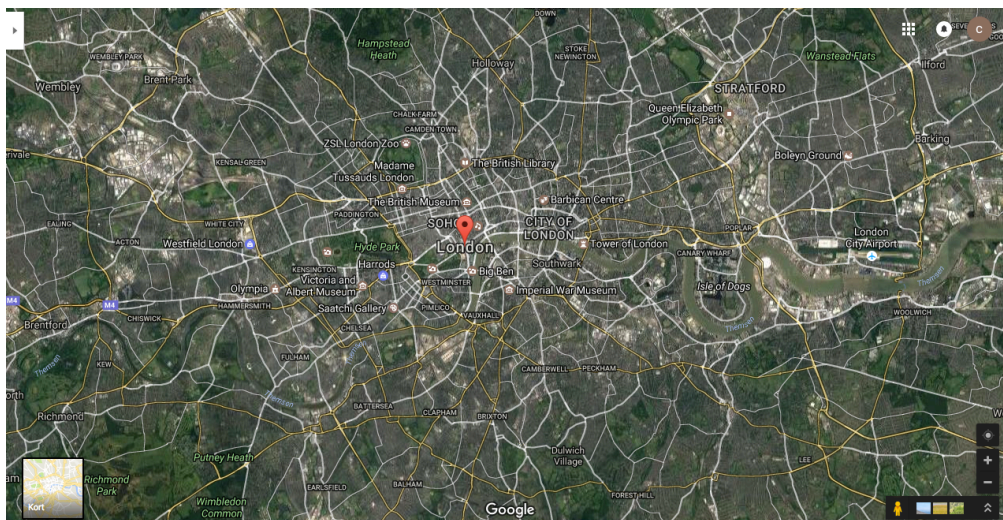
Por otra parte, el contexto de confianza vecinal fue aprovechado, por ejemplo, para la movilización de ciudadanos hacia la participación en la iniciativa 100 % tempelhof, pero también en el proceso de planeación ciudadana EPP en el cual la participación representativa fue mayoritaria que la participación individual, por tanto, la confianza sirvió como el elemento principal para impactar en mayores índices de participación.

El siguiente capítulo presenta el desarrollo del caso de la ciudad de Londres, en el cual se describe el proceso de transformación institucional de la ciudad y la transformación institucional del sistema de planeación británico y sus efectos en la participación de los ciudadanos en asuntos urbanos. Posteriormente se analiza el estado de la participación en la reforma al sistema de planeación de 2004 y las iniciativas del gobierno británico para profundizar el empoderamiento comunitario, en particular, a partir del gobierno de Tony Blair. Finalmente se desarrolla el cómo ha sido la evolución del capital social en el Reino Unido y se presenta un caso de estudio enfocado en la relación entre capital social y participación.

Capítulo IV. El caso de la ciudad de Londres

Ubicación Geográfica

Figura 27. Mapa satelital de la ciudad de Londres



Fuente: Google maps

4.1. Introducción

“Esta ciudad junto a ciudades como Berlín, han mostrado al mundo un cambio acelerado en los últimos 40 años. El caso de Londres llama la atención porque sus ciudadanos conocieron la primera experiencia de elegir a su alcalde local hasta el año 2000 cuando Ken Livingstone del Partido Laborista ocupó el cargo recién creado. Los grandes cambios de Londres en los últimos 40 años se ejecutaron bajo un contexto de constantes reformas del poder local, o más bien de un proceso lento de desconcentración del poder del gobierno central hacia los Concejos de los 32 distritos de la ciudad. A esta transformación institucional debe sumársele un agresivo proceso de cambio de la estructura social, especialmente generado por un proceso de gentrificación”²⁴⁶ (Montoya, 2014: 86).

²⁴⁶ Respecto a la gentrificación en Londres Ruth Glass sugirió que “uno a uno de los barrios de la clase obrera de Londres ha sido invadido por la clase media y alta. Las modestas viviendas se han convertido -, cuando sus arrendamientos han expirado - en residencias elegantes y costosas, una vez este proceso de gentrificación inicia en un distrito continua rápidamente hasta que todos o la mayoría de ocupantes de la clase trabajadora son desplazados y todo el carácter social del distrito es cambiado”(Glass, 1964: xvii). Disponible en:

Respecto a este cambio espectacular de la ciudad de Londres, Chris Hamnett (2003) resalta que “el Londres tradicional empezó a cambiar dramáticamente en los años 60’s y principios de los 70’s cuando la industria de la manufactura declinó, nuevas viviendas de protección oficial reemplazaron las rentas privadas, la estructura ocupacional de Londres empezó a cambiar. Hoy los muelles y las viejas bodegas han sido reemplazadas por imponentes centros financieros en Canary Wharf y por lujosos apartamentos frente a la bahía. La industria manufacturera ha desaparecido, como lo ha hecho el empleo manufacturero, y la vasta mayoría de la fuerza de trabajo londinense ahora trabaja en el sector de servicios con una larga proporción en los servicios financieros y de negocios” (p. 2).

“Estos cambios en las características de la sociedad repercutieron en una distinta ordenación del territorio y por tanto en nuevos proyectos de modernización urbana. El decrecimiento del sector manufacturero y por tanto su capacidad de emplear a la población resultó en un desplazamiento de clase trabajadora. A partir de este fenómeno empieza a imponerse una clase media que empieza a situarse en áreas donde históricamente habían residido los empleados de la industria manufacturera, como por ejemplo en los distritos de Camden e Islington. Esta nueva situación cambió las dinámicas de los grupos poblacionales de la ciudad, por una parte la clase media se benefició de nuevos espacios urbanos diseñados especialmente para ellos, como los espacios financieros, mientras que los trabajadores veían una limitación para poder acceder a estos nuevos espacios que se crearon” (Montoya, 2014: 87).

4.2. La organización político-administrativa de la ciudad de Londres

“Este contexto de cambio acelerado de la ciudad de Londres coincidió con una época en su historia caracterizada por una divergente inestabilidad institucional” (Montoya, 2014: 87). Tal vez una explicación a esta situación tiene que ver con la subordinación de la planeación institucional a las fuerzas y crecimiento económico. Para explicar mejor esa subordinación, “Fainstein (citado por Hamnett, 2003) en su comparación de la ciudad de Londres y Nueva York en los años 80s resalta que los gobiernos de las dos ciudades optaron por la ruta de la mínima planeación, una desalentadora participación y distribución del mercado”(Hamnett,

<https://sites.google.com/site/gg2wpdermotmitchell/history-and-explanation-of-gentrification>. Fecha de consulta: 10/08/2015.

2003: 13). Para Hamnett (2003), Fanstein estaba en lo correcto ya que “era difícil escapar a la conclusión que las fuerzas fundamentales liderando la transformación de Londres en las décadas recientes han sido los cambios en la estructura de su economía y en su estructura ocupacional y de ganancia y no de su política y planeación. Esto no quiere decir que la política y la planeación no hayan sido importantes, pero sí que el principal motor del cambio ha sido económico” (p. 14).

Lo que caracterizaba entonces a la ciudad de Londres en los años 80 era una intervención mínima, una planeación general del gobierno central, esta manera de ejercer la actividad de planeación de la ciudad fue el reflejo de un proceso histórico de concentración excesiva de facultades en el gobierno central. Veamos más a fondo como ha sido la evolución del estilo de gobernar la ciudad de Londres. De acuerdo a Newman y Thornley (2005), “una vez Londres creció en a unos 6 millones de habitantes alrededor del final del siglo, la forma localizada de gobierno fue vista como inadecuada. El concejo del condado de Londres LCC fue establecido en 1888 y cubrió toda el área construida en esa época. Sin embargo, el distrito financiero central (de más o menos una milla cuadrada) mantuvo su forma gubernamental autónoma y medieval, y continúa siendo administrada por la Corporación de la Ciudad²⁴⁷. Esta área contiene el distrito financiero internacional, y como se verá, la Corporación de la Ciudad todavía ejerce una gran influencia en las prioridades estratégicas de Londres. Una vez la suburbanización se desarrolló, la ciudad creció más allá de las fronteras del LCC, planteándose de nuevo el tema de un gobierno apropiado. Otra reforma del gobierno de Londres tomó lugar en 1963. Esta estableció el Concejo de la Gran Londres (GLC) para ser responsable en asuntos estratégicos cubriendo toda el área metropolitana dentro del Cinturón Verde. El nivel del gobierno local bajo el GLC fue reformado y se crearon 32 distritos junto a la Corporación de la Ciudad” (p. 137).

²⁴⁷ La corporación de la ciudad de Londres (City Corporation) “es el equivalente a un Concejo local o distrital, responsable de una pequeña área de Londres conocida como “The square Mile”. Hay 25 áreas (Ward) electorales en el “square Mile”. En cuatro de ellos, las 9.000 personas que viven dentro de sus fronteras se les permite votar. En las restantes 21, los votos son controlados por corporaciones, en su mayoría bancos y otras compañías financieras. Entre más grande el negocio, más grande el voto: una compañía con 10 trabajadores obtiene 2 votos, los mayores empleadores obtienen 79. No son los trabajadores quienes deciden cómo se emiten los votos sino los jefes quienes eligen los votantes” Tomado de “The medieval, unaccountable Corporation of London is ripe for protest (The Guardian). Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/31/corporation-london-city-medieval>. Fecha de consulta: 21/11/2016.

Las instituciones locales de la ciudad vieron la necesidad de ir adaptándose a los crecimientos demográficos pero sobre todo al desbordamiento de la actividad financiera y de negocios que resultaría en un rápido crecimiento de la ciudad. Este crecimiento necesitaba una canalización que poco a poco fue regulada por estas nuevas instituciones locales que se iban creando pero siempre con un fuerte recelo del gobierno central que para la época cuando se implementó el GLC aún tenía una fuerte influencia en las prioridades de la ciudad.

Sin embargo existieron áreas de la ciudad que a pesar de las reformas no eran competencia de alguna autoridad institucional, especialmente aquellas zonas por fuera del área metropolitana, tal como lo menciona Newman y Thornley (2005) “Así toda la región sureste puede ser considerada como una sola región funcional. Sin embargo, allí nunca ha existido una entidad política que coincida con esta región. En cambio, la toma de decisiones de naturaleza regional ha tenido lugar dentro del gobierno central, a veces con el asesoramiento de cuerpos ad hoc integrados por las autoridades locales de la zona” (p. 134).

A pesar del problema de la ausencia institucional, como ya mencionamos anteriormente, la transformación y reformas institucionales no se detuvieron, la reforma posterior a la de 1963 tomó lugar en el año 1986. “Ahora la motivación para el cambio fue político más que la eficiencia administrativa. El GLC a principios de los años 1980’s, liderado por Ken Livingstone, había estado desarrollando políticas que eran un desafío directo para el nuevo gobierno central liderado por Margaret Thatcher. Por ejemplo, ellos estaban tratando de conseguir tarifas más baratas en el Metro de Londres, y desarrollando políticas orientadas hacia la mujer, los discapacitados y las minorías étnicas y una política de protección a la comunidad para salvaguardar los barrios amenazados por el desarrollo de oficinas. El gobierno central vió esto como una amenaza a su propio enfoque y decidió abolir el GLC” (Newman & Thornley, 2005: 137).

La abolición del GLC en 1986 afianzó la inestabilidad, el vacío institucional, y la débil coordinación institucional y “como resultado de la ideología de no intervención y fragmentación institucional, muy poca planeación estratégica, tomó lugar en los años posteriores a la abolición del GLC” (Newman & Thornley, 2005: 138).

Las autoridades locales que aún existían en la ciudad se convirtieron en cuerpos accesorios del poder central, “The London Planning Advisory Committee (LPAC), constituido por representantes de los distritos, prepararon reportes estratégicos de planeación pero era tan solo un cuerpo consultivo. Este comité presentaba sus ideas al gobierno central que preparó el estatuto de planeación estratégica para la ciudad, este estatuto en el año 1989 fue tan solo de algunas páginas de extensión y simplemente establecía los parámetros principales dentro de los cuales debían operar las autoridades locales” (Newman & Thornley, 2005: 137-138).

Este contexto sirvió para que la ciudad y sus autoridades sintieran la necesidad de crear un cuerpo que liderara la promoción y la dirección de la ciudad, las reformas de Thatcher concentraron las facultades administrativas en los miembros del gobierno central, que a su vez fungían como los llamados a liderar a todo el Reino Unido, utilizando a las disminuidas autoridades locales como comités de consulta. Sin embargo, y a pesar de que era de reconocimiento público el problema de la inestabilidad y fragmentación institucional, la tendencia centralizadora continuó.

“El gobierno central se involucró cada vez más en el planeamiento estratégico de la ciudad. Estableció un Ministro para Londres, un Sub Comité para la ciudad y la Oficina de Gobierno para Londres con representación de los diferentes ministerios con intereses en la política de Londres, y produjo una nueva guía de planeación estratégica para Londres. Esta vez la guía se extendió a 75 páginas. Una de las características de este periodo fue la proliferación de más y más organizaciones con complejas interrelaciones. Así para el momento de la elección del gobierno de Tony Blair en 1997 Londres ofrecía un complejo patrón de gobernanza” (Newman & Thornley, 2005: 138-139).

“Esta manera de administrar la ciudad se implantó casi por 30 años, cabe resaltar que si bien la ejecución de políticas recurría a la cooperación con actores fuera de la esfera estatal, hay pocas evidencias del papel de las asociaciones y otros grupos de la sociedad civil, en la ejecución de ese estilo de gobernar. Iniciativas como el London Pride Prospectus para posicionar a Londres como una de las ciudades más sólidas de Europa, eran iniciativas de colaboración público privadas que de alguna manera sirvieron más para llenar ese vacío institucional de la ciudad, pero no fomentaron la participación de otros sectores distintos al empresarial como ciudadanos individuales y asociaciones” (Montoya, 2014: 90).

Finalmente la estructura administrativa de Londres dió un giro “cuando el gobierno laborista propuso un nuevo experimento en el gobierno, - la elección de un alcalde para Londres. El alcalde y la Gran Asamblea de Londres fueron elegidas (en las mismas fronteras que el anterior GLC) en el año 2000. Esta fue la primera vez que el Reino Unido había tenido una elección directa de alcalde. Las responsabilidades del alcalde incluían el planeamiento estratégico, el desarrollo económico y del transporte. Entretanto, como resultado de otras iniciativas del gobierno central, los distritos habían ganado nuevas responsabilidades de coordinación de actores dentro de sus fronteras y una multiplicidad de “partnerships” locales administraron la regeneración de los barrios” (Newman & Thornley, 2005: 139).

La elección directa de alcalde en la ciudad de Londres fue un drástico cambio en la manera de ejercer la política en la ciudad y posteriormente en el resto del país. Si bien las elecciones garantizaron el derecho natural de los ciudadanos de elegir y ser elegidos, las opiniones respecto de la utilidad de la figura del alcalde en Londres dividía opiniones hacia el año 2000. La ciudad de Londres no fue la única ciudad carente de la figura del alcalde, el caso de la ciudad de Nueva York llama especialmente la atención. De acuerdo a Steve Malanga (2009) “Liderado por figuras como Teddy Roosevelt, quien sirvió como comisionado de policía de la ciudad de Nueva York cinco años antes de que fuera elegido presidente, el movimiento de reforma progresiva intentó inculcar eficiencia profesional y una administración no partidaria en los gobiernos locales. Estos reformistas defendieron un tipo de gobierno en el cual administradores imparciales de la ciudad reemplazarán a los alcaldes” (p. 20).

Por tanto el debate se centraba en el grado de eficiencia que pudiera conseguir un alcalde, que concentraba mucho poder y facultades, frente a un tipo de administración más vertical con instituciones ad hoc y partenariados con organizaciones del tercer sector. Según Malanga (2009), “Muchas de las nuevas ciudades de América, esto es, ciudades en el sur occidente y el occidente que fueron fundadas en el siglo XX, han adoptado alguna forma de concejo/administrador de gobierno en el cual un concejo electo nombra a un alcalde no partidario o un administrador para liderar la ciudad” (p. 20).

Richard Kemp líder del grupo liberal demócrata (LGA) se declaraba contrario a la figura del alcalde de Londres particularmente por la inmensa sombra que generaba esta figura a la Asamblea local de la ciudad. Kemp (2009) argumenta que “Londres tiene una Asamblea (la GLA) la cual tiene sus propias pretensiones pero es básicamente un gran comité de control. En teoría tiene el importante trabajo de aceptar el presupuesto. En la práctica nunca ha podido hacer más que jugar en el margen de la autoridad del alcalde. Puede monitorear, revisar y controlar – todas, funciones importantes, pero la cantidad de cosas que puede realmente hacer es mínima. De hecho los concejos de Londres, la organización de afiliación voluntaria que reúnen a los 33 concejos, tienen de lejos mayor poder y autoridad” (p. 5).

En contraste a la posición contradictoria de Kemp hacia la figura del alcalde, Antony Brown (2009), director político del alcalde Boris Johnson, argumentó que la figura del alcalde “ha fortalecido al político individual sobre la maquinaria de partido. El poder del mandato del alcalde, y la debilidad de las maquinarias del partido, fue demostrada por la decisión de Kevin Livingstone de permanecer como independiente en la primera elección para alcalde de Londres en el año 2000, cuando el partido laborista lo rechazó como su candidato prefiriendo al inexpresivo Frank Dobson. El primer ministro había decidido que no quería a Ken como primer alcalde de Londres, pero la gente eligió de forma distinta. La alcaldía funcionó tan bien que no solamente el primer ministro se vió forzado a permitir a Ken volver a las filas laboristas, sino que también tuvo que otorgar mayores poderes al alcalde en una segunda ley del GLA” (p. 14).

“Las reformas institucionales fueron diversas, la concentración o desconcentración del poder y competencias entre las autoridades locales es un elemento importante para entender el entorno institucional en el que los ciudadanos de la ciudad podían ejercer su derecho a participar, la tabla 28 resume el proceso de transformación institucional descrito” (Montoya, 2014: 87).

Tabla 28. Transformación institucional de Londres (1960 – 2000)

Año	Acontecimiento	Causas de Cambio	Cambios	Consecuencias
1963	Creación del Greater London Council (GLC)	Crecimiento de la ciudad	Se crearon 32 municipios	División política y administrativa de la ciudad
1986	Abolición del Greater London Council (GLC)	Inconformidad del gobierno Thatcher con las políticas liberales del GLC	Competencias relocalizadas en el gobierno central y los municipios	Ausencia de gobierno en el área metropolitana -Ausencia de liderazgo -Fragmentación institucional
1992	-Creación del London Forum -Creación del Ministro para Londres -Creación de la Oficina del Gobierno para Londres	Consolidar la competitividad de la ciudad	Continuidad del liderazgo del gobierno central y del sector privado	Mayor protagonismo del gobierno central en la planeación de la ciudad -Continuidad y profundización de la fragmentación
1997	Propuesta para elegir un alcalde mayor en la ciudad y una Asamblea de la gran Londres (GLA)	Existencia de un patrón complejo de gobernanza con predominancia de redes privadas	Competencias para el alcalde: Planeación estratégica, desarrollo económico y transporte -Papel de control por parte de la asamblea	-Poderes limitados del alcalde -No se eliminó la complejidad institucional -Control del gobierno central sobre los presupuestos
2000	Primer alcalde electo Ken Livingstone	Ausencia de liderazgo	Poder del alcalde de aprobar o desaprobado el London Plan	Relaciones tensas entre el gobierno central y la alcaldía

Fuente: Tomado de “La participación ciudadana en políticas de urbanismo. Una descripción del caso de Londres basado en el comportamiento ciudadano y la evolución del capital social en el Reino Unido” (Montoya, 2014: 88). Elaborado a partir de Newman y Thornley. Planning World Cities.

4.3. El futuro de la planeación tras el proceso de cambio

“Como consecuencia del crecimiento de la ciudad, se consolidaron áreas geográficas importantes para la ciudad. Entre los años de cambio institucional, la “Greater London Area” y la región del sureste fueron el objetivo de las instituciones encargadas de la

planeación en la ciudad” (Montoya, 2014: 89). No obstante como lo aseguran Newman y Thornley (2005) “nunca existió una entidad política para armonizar esta región. En cambio la toma de decisiones de naturaleza regional había tomado lugar al interior del gobierno central, en ocasiones con el asesoramiento de cuerpos ad-hoc integrados por autoridades locales de la zona” (p. 134).

“Para la región del sureste uno de esos cuerpos ad hoc era el denominado Standing Conference on South – East Regional Planning (SERPLAN) creado en los años 60’s” (Montoya, 2014: 89). “En intervalos el gobierno central produjo políticas regionales en la forma de orientaciones regionales para el sureste, y estas tenían que ser seguidas por todas las autoridades locales dentro de la región. A través de esta guía el gobierno central determinó políticas sobre grandes asuntos regionales tales como la localización del aeropuerto y el transporte regional” (Newman & Thornley, 2005: 134).

“En la región del Greater London en el año 1997 se crearon las Agencias Regionales de Desarrollo” (Montoya, 2014: 89). “Encargándose del desarrollo económico y la regeneración urbana, las Agencias Regionales de Desarrollo eran supervisadas por asambleas regionales compuestas por representantes de las autoridades locales, organizaciones voluntarias y de negocios de la zona, estas también estaban involucradas en la formulación de planes regionales. En la región de Londres el gobierno dividió la región del sur en tres partes. También se creó una nueva agencia de desarrollo para el “Greater London Area”, the London Development Agency (LDA). Hasta ese año no existía un mecanismo claro de coordinación entre esas organizaciones” (Newman & Thornley, 2005: 136).

A partir del año 2000 ahora bajo el liderazgo del alcalde electo Ken Livingstone, la planeación y el desarrollo de la ciudad continuó siendo determinada por una alta influencia del sector privado en la priorización e implementación de proyectos urbanos de desarrollo. Londres estableció un enfoque propio como consecuencia de una relación tensa entre el alcalde y el gobierno central. “el gobierno de Blair puso numerosos obstáculos en el camino de Livingstone quién no ganó la nominación del Partido Laborista. Sin embargo, ganó como independiente. La tardía aparición de Livingstone como candidato independiente

significó que no podía implementar el manifiesto del partido laborista, pero tuvo que proponer uno propio” (Newman & Thornley, 2005: 140,145).

El estilo que caracterizó al alcalde electo, fue el de trabajar en cooperación constante con inversores privados, y por otra parte, trabajar a través de la creación de “partnerships” subregionales liderados por los distritos locales. “Por ejemplo el Central Area Partnership CLP reúne a los distritos de Camden, Islington, Lambeth, Southwark Kensington y Chelsea, Westminster y la Corporación de Londres. Una prioridad para el CLP es la administración de áreas bajo presión y ha liderado la campaña de adaptar modelos de administración de negocios de EEUU y los espacios de turismo” (Newman & Thornley, 2005:153).

A partir de la reforma del año 2000 “local government act” el enfoque de promover los “partnerships” se profundizó, se hizo un énfasis especial con la reforma en las colaboraciones público-privadas para la implementación de proyectos en la ciudad. Se incluyó en la reforma iniciativas del gobierno central de Tony Blair para fortalecer a las comunidades “The 2000 Local Government Act trajo nuevas responsabilidades para la gobernanza comunitaria y todos los distritos son involucrados en un nuevo pensamiento sobre la coordinación de los servicios y la regeneración a través del sector público y entre sectores públicos y privados” (Newman & Thornley, 2005:154).

Con la creación de la figura del alcalde local, el sistema de planeación local cambió. El alcalde es el encargado de preparar “el London Plan, que es el plan estratégico general de Londres. Establece un marco económico, medio ambiental, de transporte y social integral para el desarrollo de la ciudad hasta 2031. Los planes locales de los municipios de Londres deben estar en conformidad general con el London Plan, y sus políticas guían las decisiones en materia de planeación de los concejos y el alcalde”²⁴⁸.

El plan actual de la ciudad de Londres empezó a regir en el año 2011 y reemplazó el plan publicado en el año 2008. La alcaldía no solo tiene la facultad y la obligación de formularlo sino también de coordinar su implementación con la cooperación de las instituciones locales de los distritos. “Los distritos de Londres consultan al alcalde acerca de sus marcos

²⁴⁸ Tomado de “The London Plan”. Disponible en: <http://london.gov.uk/priorities/planning/london-plan>. Fecha de consulta 30/04/2013”.

de desarrollo local, incluyendo los Esquemas de Desarrollo Local (LDSs) y los Documentos de Desarrollo Local (LDD). El alcalde aprueba los LDSs, y proporciona una declaración si considera cada Documento de Desarrollo Local en conformidad con el London Plan”²⁴⁹.

4.4. El sistema de planeación británico

Para analizar la manera en que las instituciones locales de Londres vinculan a los ciudadanos a la planeación e implementación de proyectos de urbanismo se requiere conocer, el marco institucional del orden nacional en el que operan las instituciones locales de planeación.

“En su parte central, el sistema británico de planeación opera a través de concejos locales, aunque existen también roles de supervisión, seguimiento y en algunos casos decisorios para el gobierno central. Los principios básicos de este sistema fueron establecidos por la ley para las ciudades y planeación del país de 1947, y aunque ha habido cambios en algunos detalles del sistema, en su esencia ha sobrevivido virtualmente por 50 años. Los concejos locales desempeñándose como autoridades locales de planeación pueden ser parte ya sea de un sistema de un solo nivel como en algunos de las áreas metropolitanas, así El Concejo de la ciudad de Manchester opera como una autoridad de planeación multipropósito, o pueden ser parte de un sistema de dos niveles como en algunas de las áreas del distrito, donde las funciones son divididas entre un concejo de distrito de nivel superior con responsabilidades estratégicas de planeación y un concejo del distrito de nivel inferior con responsabilidades de planeación locales. Este sistema operó en las áreas metropolitanas entre 1974 y 1986” (Kitchen, 1997: 8).

No obstante los Concejos locales al tener otras responsabilidades adicionales al de la planeación, delegan sus facultades a otros cuerpos. “El concejo local escoge establecer un comité de planeación. El concejo local nombra el personal de planeación liderado por el oficial de planeación de la ciudad, pero esta es una función discrecional de las autoridades locales. El oficial de planeación de la ciudad, desempeña las tres clásicas funciones, la de consejero del concejo con respecto a sus funciones de planeación, la implementación de las

²⁴⁹ Tomado de “The London Plan”. Disponible en: <http://www.london.gov.uk/priorities/planning/planning-london> Fecha de consulta 30/04/2013”.

decisiones del concejo como autoridad local de planeación y ser administrador de los recursos financieros, humanos y otros recursos, que el concejo de la ciudad decide destinar para el desempeño de sus funciones de planeación” (Kitchen, 1997: 9).

Como ya se ha mencionado anteriormente el gobierno central jugó un rol predominante en el marco del sistema de planeación británico hasta el año 1997, principalmente porque el nivel de gobierno distrital, cuya máxima autoridad eran los Concejos distritales, no adquirió facultades necesarias para tomar decisiones autónomas en materia de planeación. Una de las iniciativas del primer gobierno de Tony Blair entre 1997 y 2002 fue consolidar un diseño institucional distinto que permitiera una reorientación de la formulación e implementación de los programas de regeneración urbana, un diseño que permitiera otorgar al gobierno distrital un rol de mayor protagonismo en el sistema de planeación británico. Las tres principales reformas que implementó el gobierno de Tony Blair se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Una transformación institucional del gobierno local.
- Una reorientación del sistema de planeación hacia el empoderamiento y una mayor equidad o igualdad social.
- Un esfuerzo especial en la regeneración a nivel de barrios (Keith, Healey & Whitehead: 2004).

Respecto a la primera reforma, la principal herramienta para lograr la transformación institucional fue el Local Government Act del 2000. “dentro de las reformas de la ley, las autoridades locales debían ser transformadas de ser principalmente *proveedoras de servicios* a ser principalmente *creaturas de influencia* y el principal actor entre muchos en una localidad” (Keith, 2004: 189). Para lograr establecer ese nuevo rol en las autoridades distritales, la estrategia que se utilizó fue la creación de instituciones para relocalizar competencias en materia de planeación y otorgar una nueva tarea a los Concejos locales, la de liderar y coordinar “partnerships” para ejercer la actividad de planeación de una manera más horizontal.

Las competencias otorgadas a los gobiernos locales, a través del Local Government Act del 2000 fueron diversas “a las autoridades locales debían otorgárseles más libertades y

flexibilidad financiera y regulatoria a cambio de un buen desempeño. El énfasis fue en una difícil combinación de medidas de eficiencia e interacción con las comunidades, guiadas por un propósito general para las autoridades locales de promover un bienestar económico, social y medioambiental” (Healey, 2004: 162). Las autoridades locales debieron asumir nuevas responsabilidades y lograr resultados en materia de involucrar a las comunidades en la actividad de planeación, lo cual era un reto grande teniendo en cuenta que, por una parte, las instituciones locales no tenían un hábito distinto al de obedecer directrices del gobierno central y por otra parte las comunidades no estaban habituadas a involucrarse en herramientas o programas institucionales o de participación.

Respecto a la segunda reforma planteada por el nuevo gobierno laborista de orientar la actividad de planeación hacia la búsqueda de mayores niveles de equidad y hacia el empoderamiento, la iniciativa más concreta para consolidar esta reforma fue la creación del Social Exclusion Unit (SEU) que “fue creada para combatir manifestaciones persistentes de exclusión social, política y económica a lo largo de Gran Bretaña. De acuerdo al SEU muchas formas de exclusión estaban concentradas en pequeña-escala en los barrios (SEU,1998). En ese contexto, se argumentó que la manera más efectiva de combatir la exclusión social era concentrar recursos en enclaves claves de privación y abandono de los barrios” (Whitehead, 2004: 60).

La estrategia utilizada por el SEU para alcanzar sus objetivos fue la articulación de las comunidades para combatir la exclusión. “La intención es que las comunidades definan sus propios proyectos y objetivos, en contraposición a que estos sean definidos por las autoridades locales y políticos” (Healey, 2004: 162). El empoderamiento de las comunidades fue un término clave para la implementación de los proyectos, y se planteó como una estrategia para “combatir problemas como la marginalización de minorías étnicas, la exclusión educativa y el comportamiento anti-social” (Whitehead, 2004: 60).

Finalmente la tercera categoría que agrupa una diversidad de iniciativas de reformas al sistema de planeación británico fue la orientación hacia la regeneración de los barrios. A través de esta reforma se otorgaron facultades específicas a unidades institucionales para crear políticas sobre la regeneración urbana. Para este propósito se crearon “18 Policy Action Teams (PATs), cuya tarea fue agilizar el desarrollo de políticas sobre renovación de

los barrios y proveer una guía de política sobre la dirección futura de la política de barrios en el Reino Unido. Seguidamente del reporte final de los PATs, el SEU desarrolló una nueva estrategia nacional para la renovación de los barrios: “A new commitment to neighborhood renewal” (SEU, 2001b). Este documento transformó el barrio como el lugar alrededor del cual se deberían enfocar el gasto público y los servicios” (Whitehead, 2004: 62).

El enfoque hacia la regeneración de los barrios desbordó las instituciones existentes y requirió la creación de nuevas unidades institucionales. “La primera entre estas instituciones es el Neighborhood Renewal Unit (NRU), que era parte del “Office of the Deputy Prime Minister”. Es responsable de la coordinación de la regeneración de los barrios a nivel nacional y de la implementación del “National Strategy for Neighbourhood Renewal”. En el nivel local, se crearon “Neighbourhood Management Partnerships” entre residentes, autoridades locales, asociaciones de vivienda, la policía, los servicios de servicio médico para otorgar a los residentes locales mayor influencia sobre las decisiones de política pública” (Whitehead, 2004: 62).

La ambiciosa reforma al sistema de planeación británico implementado por el gobierno de Blair afectó todos los niveles de gobierno, otorgó nuevas tareas, nuevas competencias y creó nuevos lineamientos a ser implementados a nivel nacional y local. La complejidad fue la característica de las reformas, solamente para poner un ejemplo, el documento del orden nacional mencionado “National Strategy for Neighbourhood Renewal” fue desarrollado por una unidad nueva el Social Exclusion Unit (SEU) a partir de los estudios de una unidad nueva los Policy Action Teams (PATs) que debían reportarse al (SEU). Sin embargo la implementación del “National Strategy for Neighbourhood Renewal” no era competencia de su creador el (SEU) sino que era responsabilidad de otra unidad nueva el “Neighbourhood Renewal Unit” (NRU) que no era parte del (SEU) sino del “Office of the Deputy Prime Minister” (ODPM) (Whitehead, 2004).

El solapamiento de funciones, y la complejidad competencial de las nuevas instituciones creadas constituyeron una dificultad que el gobierno laborista tuvo que enfrentar. “Las nuevas Unidades de política han solapado estrategia tras estrategia, iniciativa tras iniciativa una encima de la otra y sobre aquellas establecidas por el gobierno anterior” (Johnstone &

Whitehead, 2004: 13). Esta complejidad intentó ser combatida por el gobierno de Blair con un nuevo marco de desarrollo local denominado “Local Development Framework” (LDF), que se implementó en el año 2004.

4.5. La evolución de la participación ciudadana en la planeación urbana

A continuación se describe el rol que desempeñaron los ciudadanos en un nuevo marco urbanístico, el Local Development Framework (LDF), así como las características de las herramientas de participación dispuestas.

4.5.1. La participación en el nuevo “Local Development Framework (LDF)”

“En el año 2001, quiso dársele un cambio a todo el sistema de planeación urbana esta vez desde el gobierno central, este proceso se consolidó en el año 2004 con la instauración de un nuevo marco de desarrollo local, por sus siglas en inglés (LDF). En el papel la motivación de esta iniciativa, era por una parte disminuir la complejidad que caracterizaba al sistema de planeación británico, pero también, incluir nuevos requerimientos a las autoridades locales para involucrar a actores de la sociedad civil en la ejecución de programas y políticas de urbanismo” (Montoya, 2014: 90).

“Las autoridades locales debían incluir un “Statement of Community Involvement (SCI)”, este documento pretendía ser una declaración pública para saber cómo y cuándo los stakeholders participarían en la preparación de los documentos de desarrollo local y cómo iban a ser consultados en la planeación” (Kingston, 2006: 3). “Este fue un paso adelante hacia el objetivo de ampliar el alcance de la participación en urbanismo en el Reino Unido, sin embargo las limitaciones eran todavía muy profundas” (Montoya, 2014: 90).

“Una de las debilidades más fuertes de los procesos de participación antes de las reformas del año 2004 era el tiempo de duración del proceso, que disminuía las expectativas de los ciudadanos respecto a la efectividad de sus aportes. El uso de software interactivo y de las tecnologías de la información y comunicación se convirtió en una estrategia necesaria en el propósito de ampliar la participación, sin embargo un estudio del “Town and Country Planning Association” TCPA sobre participación en la planeación regional” (Montoya, 2014: 90-91) “descubrió muy poco sobre prácticas innovadoras. En cualquiera que fuese el

método escogido, Involvement notó que: muchas de las prácticas participativas todavía dependían en gran medida de las habilidades y el compromiso de los participantes para garantizar que el proceso y los resultados fueran efectivos. La participación implicaba a menudo reuniones del tipo interactivas que podían ser ajenas e intimidantes para personas desacostumbradas a esos ambientes” (Involvement, 2005, citado en Kingston, 2006: 7).

Adicionalmente a estas debilidades, Petts y Leachs (citado por Kingston, 2006) consideran que en este contexto de reforma, entre muchos otros, “existía una necesidad de obtener un mayor entendimiento del criterio del público sobre lo que consideran que es participación efectiva, las razones del por qué la mayoría del público no participa y la efectividad del uso del internet para la participación interactiva” (p. 7).

“Frente a estas debilidades, la pregunta entonces que debemos formular es: ¿Cuáles fueron las estrategias a partir de los 90’s para superar el modelo de planeación consultivo y llegar a un modelo colaborativo que empoderara a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones? La respuesta puede resumirse en tres estrategias lideradas por el gobierno británico y el gobierno local de Londres: la primera era consolidar la práctica de la participación interactiva o E- Planning, la segunda era el empoderamiento comunitario para involucrar al ciudadano en políticas de regeneración urbana y la tercera fue la medición y promoción del capital social. Veamos a continuación las implicaciones de estas estrategias” (Montoya, 2014: 91).

4.5.2. La participación interactiva o “E – Planning”

El término de E – Planning de acuerdo a Kingston (2006) “no es diferente al de E – Government, solo que este se enfoca en el campo de la planeación y en iniciativas para ayudar a las autoridades locales a proveer servicios de planeación online y hacerlos accesibles al público vía internet a través de un browser o e – mail” (p. 10). “La promoción de la participación interactiva fue una estrategia positiva en el proceso de informar y consultar pero no para hacer efectiva la participación, si entendemos que la efectividad se define en función del grado de poder decisorio del ciudadano sobre los asuntos urbanos” (Montoya, 2014: 91-92).

Como lo anota Kingston (2006) “la e – planning no había sido explotada para utilizar un uso innovador de los enfoques participativos en la planeación. Mientras que muchas autoridades de planeación local estaban desarrollando proyectos específicos y tecnologías para soportar sus esfuerzos de e – planning, tales como el bien establecido Forth Valley GIS y el trabajo realizado por el London Borough of Wandsworth, todavía había una ausencia de un uso extendido de métodos y técnicas innovadoras para la participación de los “stakeholders”. Los métodos para usar el e-planning para una participación colaborativa estaba limitada todavía a un número escaso de casos” (p. 10).

“Las herramientas interactivas para facilitar el acceso electrónico al sistema de planeación por parte de los ciudadanos ha sido el “Planning and Regulatory Service Online” (PARSOL), el “Development Plan Representations Administration System” (DPRAS) y el “Geographic Information System” (GIS) (Montoya, 2014: 92). Uno de los beneficios del uso de estas plataformas interactivas para el nuevo sistema de planeación en el año 2005 fue como menciona Kingston (2006):

- “Minimizar los costos para implementar el nuevo sistema de plan de desarrollo .
- Mejorar el servicio al cliente a través de hacer más transparente el proceso de participación” (p. 13).

La herramienta GIS ha sido utilizada para facilitar el entendimiento de los problemas en materia de planeación urbana por parte de los ciudadanos, por ejemplo “muchos de los problemas medioambientales, son eminentemente espaciales en su naturaleza y son regularmente mejor presentados usando GIS” (Kingston: 2006:14).

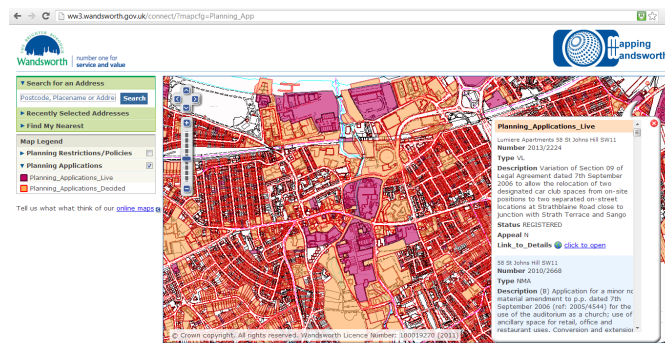
“El principal cuestionamiento al uso de esta herramienta es que la efectividad de su uso depende en gran medida de la capacidad técnica del usuario, por tanto el acceso a este tipo de herramientas se ve limitado por la posibilidad que tiene el gobierno local para capacitar al ciudadano sobre su uso. En Manchester por ejemplo las experiencias han sido gratificantes, especialmente porque esta herramienta permite recrear geográficamente y virtualmente los comentarios que realizan los ciudadanos sobre problemas locales, como por ejemplo la vivienda, el transporte y el medio ambiente” (Montoya, 2014: 92).

4.5.3. Herramienta de participación “Spatially Enabled Deliberative”

Esta es una herramienta adicional que se ha intentado armonizar con los “Development Plan Administration Systems” (DPRAS) para afianzar el enfoque participativo que tenía el nuevo sistema de planeación. Una de sus fortalezas es que permite a los ciudadanos entre sí realizar comentarios y discusiones sobre temas urbanos de su comunidad, ayudando de esta manera “a minimizar el conflicto y arribar en decisiones que son aceptables para la mayoría de los stakeholders a través de los enfoques de construcción de consenso” (Kingston, 2006: 15).

“En la figura 28 se puede observar un ejemplo de esta aplicación, se trata del portal del distrito de Wandsworth en Londres, en el cual los ciudadanos tienen acceso a un detallado mapa de su localidad, donde pueden informarse sobre los programas de urbanismo, ya sea de regeneración urbana o de otro tipo que se hayan realizado en el distrito y los programas que se encuentran en etapa de planeación. En el portal existen amplias herramientas para realizar comentarios a los proyectos, pero se hace énfasis especial en informar al ciudadano sobre el detalle técnico de cada uno de los proyectos” (Montoya, 2014. 93).

Figura 28. Condado de Wandsworth Londres



Fuente: http://ww3.wandsworth.gov.uk/connect/?mapcfg=Planning_App

4.5.4. El empoderamiento comunitario

“Mencionábamos anteriormente que uno de los interrogantes más importantes a resolver era conocer por qué la mayoría de ciudadanos no participa en las políticas de urbanismo. En coherencia con este interrogante, uno de los objetivos del liderazgo laborista a partir de la

mitad de la década de los 90's en el Reino Unido era extender los mecanismos de participación en todos los gobiernos locales" (Montoya, 2014: 94).

En un estudio realizado por Lowdnes, Pratchet & Stoker (2001) entre los años 1998 y 2001 la conclusión más contundente fue que "la característica más llamativa era el hecho que todos los modos de participación estaban incrementándose. Incluso los modos tradicionales de participación tales como "public meetings", y sesiones de "preguntas y respuestas" estaban siendo más ampliamente usadas que antes" (p. 210).

Sin embargo en el mismo estudio la mayoría de autoridades locales en el Reino Unido también compartían la percepción de que "todavía había un entusiasmo público limitado para consolidar la participación, particularmente entre aquellos grupos que eran tradicionalmente excluidos de la participación política" (Lowndes et al. 2001: 215). "Esta ausencia de entusiasmo pudo ser explicada a partir de varias hipótesis, por ejemplo porque el ciudadano tiene plena confianza en sus representantes, a tal punto que renuncia a involucrarse en cualquier asunto público relacionado con la planeación urbana y se limita simplemente a realizar un juicio en las urnas a través del voto, o puede ser porque el compromiso a participar disminuye, en la medida que el ciudadano percibe que estos procesos al final no reflejan sus aportes en la decisión" (Montoya, 2014: 94).

En el caso británico las instituciones han reconocido en el White Paper titulado "Communities in Control" del año 2008 que "en general las personas se sienten alejadas de los partidos políticos, ha aumentado su falta de disposición para votar en elecciones locales y nacionales, y sienten que no tienen poder de influencia en sus representantes. Expone que la ausencia de participación y compromiso puede atribuirse a un sentimiento de impotencia por parte de la mayoría de los ciudadanos de que sus voces no están siendo escuchadas, que su participación no es bienvenida o que su actividad no es recompensada" (CLG, 2008 citado en Bailey, 2010: 322).

"El mismo gobierno británico se inclinaba a pensar que la causa de esa falta de entusiasmo no era ni mucho menos la plena confianza del ciudadano en sus representantes, sino que realmente el ciudadano no participaba porque anticipaba que su esfuerzo iba a ser inútil,

porque el poder de influencia en la decisión del representante era mínimo” (Montoya, 2014: 94).

“La estrategia del gobierno británico ha sido principalmente la del empoderamiento comunitario que se profundizó a partir del gobierno laborista de Tony Blair en 1997. Dentro de las estrategias se encontraban la de consolidar herramientas participativas donde primara la posibilidad de deliberación en las decisiones, tales como la de la figura de los jurados ciudadanos. No obstante la bandera del gobierno laborista de Blair fue la creación del “New Deal for Communities” (NDC) enfocada a la regeneración urbana” (Montoya, 2014: 95).

“Una de las características del NDC fue una fuerte retórica de participación, las ofertas tenían que demostrar que los residentes locales eran involucrados en cada etapa, desde el diseño hasta la administración de los proyectos, la racionalidad de este enfoque participativo era permitir que la comunidad sintiera que tenía la propiedad sobre las decisiones que se tomaban” (Dargan, 2009: 310).

El proceso de implementación de este tipo de proyectos fue problemático, uno de los requisitos era la creación dentro de los primeros 18 meses de una asociación de trabajo que involucrara, residentes locales, al sector público, privado y sector voluntario, sin embargo “no había ninguna posibilidad dentro de este marco de tiempo para el conflicto o el retraso, el conflicto no fue anticipado. El NDC fue fundado sobre una noción de comunidad como entidad unida y consensual. Para febrero del año 2002 las asociaciones del NDC fallaron en gastar dos tercios de sus presupuestos debido a crecientes tensiones” (Dargan, 2009: 310-311).

Por otra parte las empresas u organizaciones comunitarias en el Reino Unido tuvieron un papel secundario dentro de los programas de regeneración, de acuerdo a Bailey (2012) “aparte de unas pocas excepciones, las organizaciones comunitarias fueron ocasionalmente comprometidas como “partners”, y algunas veces financiadas para ejecutar proyectos, pero no eran vistas generalmente como parte central en el proceso de regeneración” (p. 8).

Las iniciativas para empoderar a la comunidad a través de programas como el NDC no fueron lo suficientemente fuertes, por ejemplo, de los proyectos de regeneración urbana

incluidos en el Single Regeneration Budget (SRB), “una pequeña proporción fueron gestionados por empresas u organizaciones comunitarias, por ejemplo la “Paddington Development Trust” fue receptora de financiación del “Single Regeneration Budget” con el propósito de atender las necesidades de los barrios más desfavorecidos de la “Ciudad de Westminster” en Londres. Mientras que la participación de la comunidad era una prioridad en estos programas, la evaluación nacional realizada con relación al “Single Regeneration Budget” (SRB) y el “New Deal for Communities” (NDC) demostró que, la proporción de residentes directamente involucrados siguió siendo limitado” (Bailey, 2012: 9). Igualmente Lawless (citado en Bailey, 2012) reporta que “en 2008 solo cerca del 17 % de residentes habían sido involucrados en las actividades organizadas del Programa NDC” (p. 9).

Las medidas para empoderar a la ciudadanía continuaron, el último antecedente de este tipo de medidas fue la aprobación a mediados de 2011 del “Localism Act”, que consolidaba los esfuerzos por otorgar mayor poder a los concejos locales, las comunidades y vecinos. Las organizaciones comunitarias bajo este nuevo marco adquirirían la facultad, entre otras de “redactar los planes urbanos de los barrios a partir del año 2012” (Bailey, 2012: 30). “El objetivo de fondo de esta iniciativa era crear una ciudadanía activa, la estrategia del gobierno británico siguió encaminada en empoderar a la comunidad a través de su inclusión en organizaciones comunitarias. No obstante la dificultad de ser parte central del proceso de regeneración y la debilidad de estas organizaciones para incluir a los ciudadanos del común cuestiona la efectividad de esta estrategia” (Montoya, 2014: 96).

El objetivo era motivar a la sociedad civil organizada a participar, el “White Paper in Community Engagement” “establece maneras a través de las cuales las autoridades locales pueden promover una ciudadanía más activa como por ejemplo el voluntariado, aumentando el acceso a la información, aumentando el poder de influencia en la toma de decisiones y fortaleciendo las organizaciones del tercer sector como las asociaciones voluntarias e instituciones sociales” (Bailey, 2010: 323).

“El gobierno británico por tanto, reconocía una relación entre la fortaleza de la base asociativa de la comunidad con la participación. Como ya fue referenciado en el marco teórico, autores como Robert Putnam y Pipa Norris se han preocupado por estudiar el concepto de capital social y entender el impacto de los niveles de asociacionismo y las

relaciones de confianza y reciprocidad con la participación ciudadana. El reconocimiento del gobierno Británico de dar importancia al concepto de capital social resultó en implementar una estrategia para su medición. A continuación veremos cómo ha sido la evolución del capital social en el Reino Unido, su implicación en la activación ciudadana hacia la participación y la estrategia del reino unido de construirlo” (Montoya, 2014: 96).

4.5.5. La estrategia de medición del capital social en el Reino Unido

“El gobierno británico consciente de la utilidad de tener datos sobre los niveles de confianza, normas de reciprocidad, la actividad de voluntariado y el sentido de identidad con la ciudad y los barrios, definió en el año 2001 un marco general para la medición del capital social” (Montoya, 2014: 100). Este marco se denominó “Survey Matrix”, “la categorización usada en la matriz se basó en la tipología establecida por Blaxter et al (2001) como parte de la investigación financiada por la Agencia de desarrollo de Salud” (Harper, 2002: 4). Los cinco temas que se definieron a partir del marco fueron: participación social, redes sociales y apoyo social, reciprocidad y confianza, participación cívica y puntos de vista del área local.

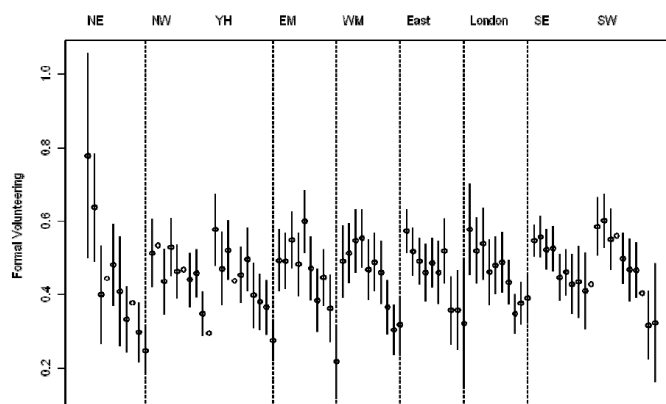
“En el Reino Unido pueden identificarse alrededor de 18 encuestas en las cuales se han incluido preguntas para medir alguna faceta del capital social. La encuesta Home Office Citizen realizada en el año 2005 y el año 2007 puede darnos una idea más actualizada de la evolución de los componentes del capital social en el Reino Unido complementando los datos que expondremos más adelante, basados en los estudios de Hall entre los años 1950 y 1990” (Montoya, 2014: 100).

“A partir de los datos de esta encuesta y del análisis de estos datos que realizan McCulloh, Mohan y Smith de la Universidad de Southampton, el grado de participación en organizaciones voluntarias, permanecen estables y consolidan la tendencia ascendente de los stocks de capital social en el Reino Unido. Sin embargo una de las conclusiones a las que se llega es que esa disposición al voluntariado varía en gran medida en cada una de las regiones del Reino Unido, dependiendo de si hablamos de regiones más o menos favorecidas” (Montoya, 2014: 100). Como se muestra en la figura 29 “los más altos niveles

de voluntariado se presentan en las zonas menos desfavorecidas y los más bajos niveles en las zonas más desfavorecidas” (McCulloch, Mohan & Smith, 2012: 7).

Figura 29. Estimación del nivel de voluntariado formal en cada tipo de área.

Inglaterra



Fuente: Patterns of Social Capital, Voluntary Activity and Area Deprivation in England

Por otra parte respecto a los niveles de normas, valores y confianza, la tendencia es la misma que la del voluntariado “los más bajos niveles de normas, valores y confianza pueden encontrarse en las áreas más desfavorecidas” (McCulloch et al., 2012: 7).

La idea del gobierno Británico de patrocinar las asociaciones voluntarias para construir capital social y para involucrarlas en la regeneración urbana de las zonas menos favorecidas es coherente con una relación directamente proporcional entre acumulación de capital social y participación ciudadana, como resalta McCulloch, Mohan & Smith (2012) “en particular las redes sociales pueden proveer medios para incrementar la participación de los residentes locales en iniciativas comunitarias y en la prestación de servicios públicos en las áreas desfavorecidas” (p. 5). A continuación veremos cómo ha sido la evolución histórica del capital social en el Reino Unido y posteriormente su implicación en la activación ciudadana hacia la participación.

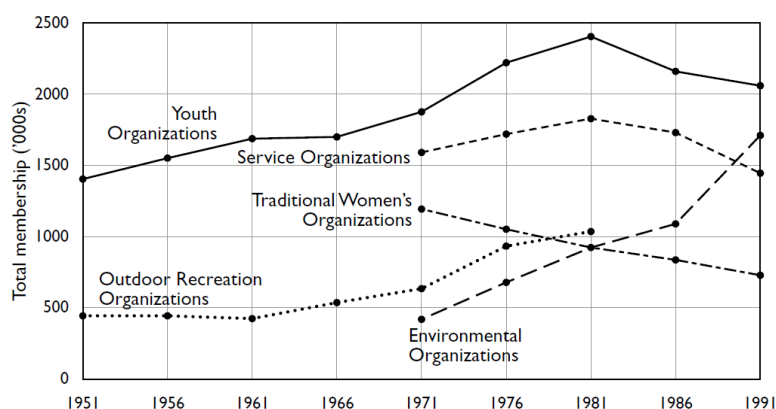
4.6. Evolución del capital social en el Reino Unido

El concepto de capital social adoptado por el gobierno británico es el de Cote y Healey (citado en Harper 2002) que lo definen como “redes junto con normas, valores y

entendimientos compartidos que facilitan la cooperación dentro o entre los grupos” (p. 2). En el Reino Unido, Peter Hall realizó un estudio para medir la evolución del capital social durante la segunda mitad del S.XX entre los años 1950 – 1990, de acuerdo a Hall (2002) “el conjunto de los niveles de capital social en el Reino Unido han permanecido relativamente vigoroso en los últimos 50 años. El enfoque del autor se basa en las redes de sociabilidad, formales e informales, que traen a los individuos a un contacto regular con el otro, y en las normas de confianza social, entendida como la disposición generalizada de los individuos para confiar en sus conciudadanos” (p. 21).

A partir de este enfoque el autor utilizó varios indicadores para medir el capital social tales como, la membresía en asociaciones voluntarias, las obras de caridad, la sociabilidad informal y la confianza social. De acuerdo a Hall (2002) para la medición “también considera tendencias en otras formas de sociabilidad, incluyendo la participación en causas caritativas, las relaciones informales con los vecinos o los amigos (p. 21). “Tener en cuenta las instituciones informales ayuda a identificar el destino del uso del tiempo libre y por tanto un activo importante para entender la propensión o potencial del ciudadano a involucrarse en algún tipo de ejercicio participativo. La figura 30 muestra los resultados del estudio de Hall respecto a la membresía en asociaciones voluntarias entre los años 1951 y 1991, el primer indicador de su estudio” (Montoya, 2014: 97-98).

Figura 30. Tendencias en el total de membresías de varios tipos de organizaciones 1951 - 1991



Fuente: Tomado de “Great Britain: The Role of Government and the Distribution of Social Capital. Peter A. Hall en Democracies in Flux: The evolution of Social Capital in Contemporary Society. Robert Putnam. 2002.

En general el número de miembros en organizaciones voluntarias en el Reino Unido ha aumentado, manteniéndose esta tendencia de crecimiento en la segunda mitad del siglo XX. El crecimiento de la participación en organizaciones medioambientales llama especialmente la atención, desde el año 1971 este tipo de organizaciones ha aumentado su número de miembros en una proporción mayor que otro tipo de organizaciones como la de los jóvenes. Estas tendencias han sido confirmadas por otros estudios que se han realizado como el de Saxon-Harrold (citado en Hall 2002) “quién observó un incremento del 27 % en el número de organizaciones voluntarias durante los 80’s, reflejando la creación de 3.000 a 4.000 organizaciones por año” (p. 25).

“En resumen la membresía en asociaciones voluntarias, las obras de caridad y las formas de sociabilidad informal en el Reino Unido tuvieron un comportamiento creciente, sin embargo, el único indicador que no mostró esta tendencia fue el de la confianza social entre los conciudadanos, lo cual puede resultar contradictorio sobre todo porque se pensaría que el aumento en el número de membresías en organizaciones voluntarias llevaría a que se crearan nuevas relaciones e interacciones entre esos nuevos miembros y los antiguos creando vínculos de confianza entre ellos. Sin embargo, este resultado de confianza depende en gran medida, entre otros factores, del grado de actividad del miembro al interior de la organización, es decir si es un miembro activo o pasivo” (Montoya, 2014: 98-99).

Esa disminución de la confianza social en el Reino Unido, en contraste al aumento de los otros indicadores, es explicada por Hall (2002) a partir de tres motivos principales. La primera razón la atribuye a que “los cambios en la posición material de las personas puede disminuir sus niveles de confianza social al reforzar un sentimiento de desventaja vis – a vis frente a otros, removiéndolos de las redes que proveen integración social. La segunda razón está relacionada con un cambio del carácter de la integración social, es decir el cambio de una sociedad más colectivista hacia una más individualista. Y la tercera razón la atribuye a los cambios en el carácter de las asociaciones a las cuales pertenecen las personas” (p. 43, 44, 47).

El tipo de asociaciones a las que pertenecen las personas es la que mejor explica el porqué en el Reino Unido por una parte, existía una tendencia creciente en el número de afiliaciones en organizaciones voluntarias en contraste a un declive en la confianza social

entre los conciudadanos, comportamiento que describíamos como contradictorio. De acuerdo a Hall (2002) “puede ser que el carácter de la vida asociativa ha cambiado de tal forma que haga que la membresía en asociaciones secundarias ya no sea un conductor de confianza. Dos tipos de cambios son relevantes. Las asociaciones a las cuales las personas pertenecen pueden involucrarlos en menos interacciones cara a cara, las cuales construyen capital social. Alternativamente, asociaciones dedicadas al interés público pueden haber disminuido en contraste del aumento de aquellas que sirven principalmente a las necesidades individuales de sus miembros, estas últimas pueden no forjar el sentimiento de solidaridad comunitaria que alimentan la confianza social” (p. 48).

“De acuerdo a este argumento el tipo de asociaciones a las que pertenecen las personas es importante. Para la participación en proyectos o políticas de urbanismo y en general en cualquier tipo de políticas es fundamental el sentimiento de cooperación y colectivismo entre los ciudadanos, sentimientos que se incuban más fácilmente a través de las relaciones cara a cara que se pueden forjar al interior de una organización dedicada al interés público y no en aquellas que favorecen el individualismo. Es por esto que el simple dato de un número de afiliaciones alta de los ciudadanos a organizaciones voluntarias no puede servir para concluir que allí hay un activo importante para la participación ciudadana, es necesario conocer el tipo de organizaciones a las que pertenecen y la naturaleza de las relaciones que se crean al interior de esas organizaciones” (Montoya, 2014: 99).

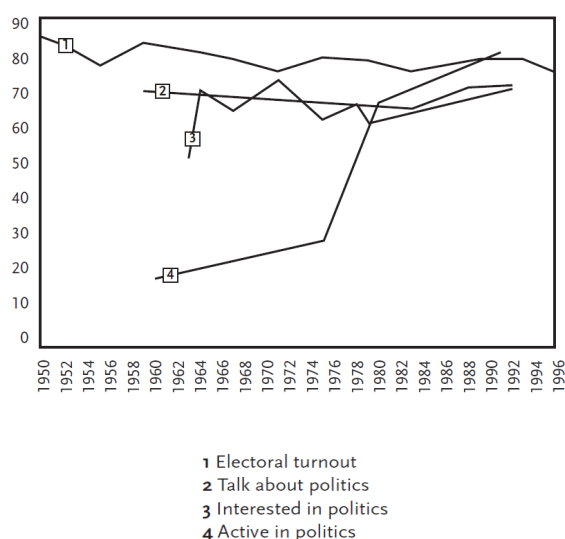
4.6.1. Influencia del capital social en la participación ciudadana

“Veremos ahora cuál ha sido el impacto de esa tendencia creciente de acumulación de capital social en la participación ciudadana en políticas de urbanismo que es la que interesa a esta investigación, y especialmente en el interés de los ciudadanos en participar en asuntos de planeación urbana. La relación causal entre acumulación de capital social y participación ciudadana en políticas públicas es muy cuestionada, sobre todo porque la herramienta que se ha utilizado para demostrarlo es a través de encuestas y estudios de opinión, también es cuestionada porque no hay certeza absoluta sobre cuál componente del capital social puede llegar a tener mayor influencia en la participación ciudadana, si el estructural que puede medirse a través de la afiliación de los ciudadanos en organizaciones

voluntarias o el cultural que la integran los valores, normas de reciprocidad y la confianza social entre los conciudadanos” (Montoya, 2014: 102).

“La figura 31 muestra una tendencia creciente de participación electoral y no electoral de los ciudadanos en el Reino Unido que coincide con una tendencia también creciente del componente estructural del capital social mostrada anteriormente en la figura 30. El activismo en política especialmente ha mostrado un rendimiento creciente sostenido, y el interés de los ciudadanos en la política, aunque con altibajos, también ha mostrado una tendencia ascendente” (Montoya, 2014: 102).

Figura 31. Interés en política y activismo político en el Reino Unido 1950 – 1997



Fuente: Democracies in Flux: The evolution of Social Capital in Contemporary Society

Estas tendencias podrían ser el resultado de otros factores distintos al capital social, no obstante como menciona Hall (2002) “un cuerpo sustancial de evidencia sugiere que esos niveles de participación política resulta de altos niveles de actividad asociativa, trabajo voluntario, y sociabilidad informal de la sociedad británica. A nivel individual, en los dos estudios del “World Values Surveys” de 1981 y 1990, tanto el interés en asuntos políticos como la participación en política mostraron una relación estadísticamente significativa al número de asociaciones a las cuales pertenecían los ciudadanos. Mabileau y sus colegas confirman este punto y una fuerte correlación entre la participación política y la

sociabilidad informal, mientras que Gerard encuentra una relación similar entre trabajo voluntario y activismo político” (p. 50).

Sin embargo los datos sobre confianza social y la capacidad del ciudadano de influir en las decisiones políticas en el Reino Unido mostraron, durante estos años un comportamiento descendente, en contraste a un fuerte activismo asociativo. Por ejemplo “entre 1974 y 1986, cerca de dos tercios del electorado estaba de acuerdo en que los políticos estaban interesados en sus votos por encima de las opiniones de los ciudadanos y en que los políticos tendían a perder contacto con la gente una vez eran elegidos” (Hall, 2002: 51).

Una de las explicaciones de Hall (2002) a esta tendencia es que “los bajos índices de confianza social pueden erosionar la confianza política, y otra conclusión es que una activa vida asociacional no garantiza la consolidación de una sociedad blindada a la desconfianza política” (p. 52). “Factores como la excesiva concentración del poder, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, el rendimiento de los gobiernos locales, entre otros afectan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y representantes” (Montoya, 2014: 103).

Por tanto esa tendencia favorable de la participación política entre los años 1950 y 1990 y el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos, no quiere decir necesariamente que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de políticas públicas fuera alta o efectiva. Los mecanismos y herramientas de participación local se incrementaron en los años 90’s no obstante, de acuerdo al White Paper “Communities in Control” “las personas no sienten que no tienen una voz adecuada en la implementación de servicios locales y la mayoría no cree que los concejales representan sus ideas²⁵⁰.

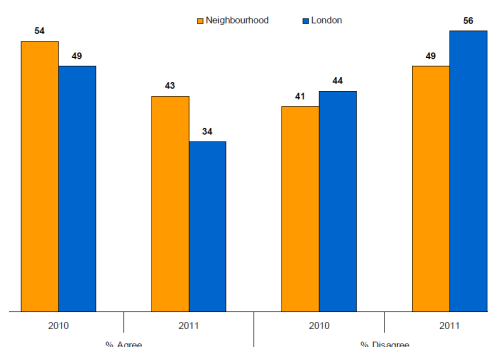
En el caso británico, la alta desconfianza del ciudadano sobre su poder de influir en las decisiones de los representantes, es un elemento importante para explicar los obstáculos para la participación en las políticas de urbanismo. En 1986 por ejemplo “el 71 % de los encuestados estaban de acuerdo en que personas del común como ellos no podían decir

²⁵⁰ Tomado de “Communities in control: real people real power”. Secretaria del Estado para las comunidades y el gobierno local”. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228678/7427.pdf. Fecha de consulta: 10/01/2017.

nada en lo que hacia el gobierno, y el 69 % coincidía en que el gobierno y las políticas eran tan complicadas que no podían entender que estaba ocurriendo”²⁵¹. Esa percepción de complejidad puede ser el resultado del complejo esquema institucional que caracterizaba el sistema de planeación en esa época.

Esta tendencia de desconfianza se ha mantenido, por lo menos hasta el año 2011. Los ciudadanos de la ciudad de Londres por ejemplo, “tienen menos confianza respecto a su capacidad de influenciar las decisiones locales de toda la ciudad”²⁵². “Como puede observarse en la figura 32 solo el 34 % de los ciudadanos encuestados creen que de alguna u otra manera pueden influir en las decisiones locales” (Montoya, 2014: 104).

Figura 32. Opinión acerca de si los Londinenses pueden influenciar las decisiones en su barrio y en toda la ciudad de Londres



Fuente: Annual London Survey. Research Report 2011. 30 June 2011

“Por tanto en el Reino Unido existe un problema de confianza en las instituciones y representantes en diferentes niveles, este es un elemento que Hall minimiza en su estudio y que realmente tiene un impacto negativo en la voluntad del ciudadano a participar, si bien es cierto, que había una tendencia de crecimiento de la vida asociativa de la sociedad, también es cierto que el componente cultural del capital social (la dimensión de la confianza) se mantuvo estático, no crecía en proporción a la actividad asociativa de la ciudadanía” (Montoya, 2014: 104).

²⁵¹ Tomado de “Political Change and Political Culture in Britain 1959 – 1987” Richard Topf en John R. Gibbons ed. Contemporary Political Culture (London:Sage,1989). And World Values Survey 1990. En Hall, 2002: 51”.

²⁵² Tomado de Anual London Survey. Research Report 2011. Disponible en: <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/Annual-London-Survey-2011.pdf> . Fecha de consulta: 10/06/2015.

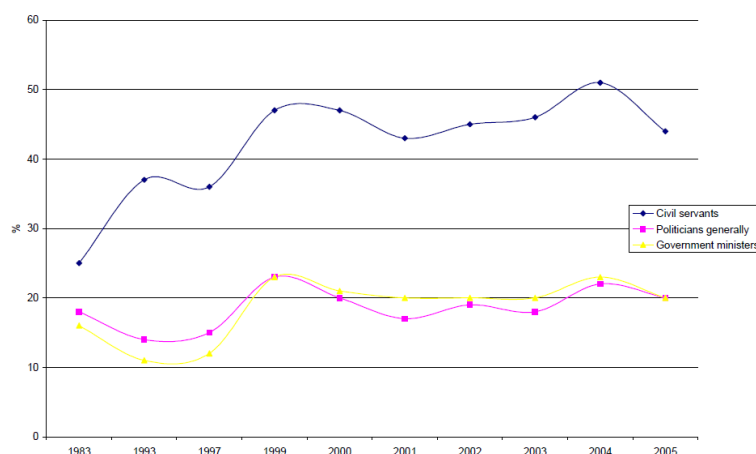
“En un estudio realizado en el 2001 por Lowndes, Pratchett y Stoker para conocer las perspectivas de los ciudadanos del Reino Unido frente a los mecanismos de participación local -que entre 1990 y el 2000 crecían de manera notable-, se mostró los problemas de desconfianza hacia las autoridades locales” (Montoya, 2014: 105).

El estudio estaba conformado por 4 tipos diferentes de grupos focales, el primero conformado por los participantes, el segundo por los activistas, el tercero por los jóvenes, y el cuarto por los ciudadanos ordinarios. De acuerdo al estudio “los grupos focales conformados por jóvenes y ciudadanos ordinarios tenían una impresionante visión negativa de su concejo local – de sus servicios, sus oficiales y miembros - .También los ciudadanos tenían visiones muy negativas de sus concejales, la visión dominante es resumida por este comentario “los concejales dicen cosas buenas en época de elecciones, pero no las hacen”. Existía una clara visión de que los concejales estaban allí para ellos mismos o incluso “por el dinero” eran vistos – particularmente por los jóvenes – como “hombres en trajes grises”, inaccesibles y poco dispuestos a interesarse por las preocupaciones del ciudadano” (Lowndes et al., 2001: 450-451).

“Estas percepciones de las autoridades locales eran manifestadas por los grupos focales conformados por jóvenes y ciudadanos del común que nunca antes habían tenido ninguna experiencia de participación con el gobierno local y que por tanto su visión podría ser alimentada por lo que veían en los medios o por amigos y no por experiencia propia, es decir una visión sesgada de lo que ocurría. Sin embargo, la visión negativa de las autoridades locales también era compartida por los otros dos grupos focales que tenían experiencia en ejercicios participativos con las autoridades” (Montoya, 2014: 105). Como se menciona en el estudio “representantes de la comunidad y los grupos voluntarios tenían ampliamente una visión negativa de los concejales, reflejada en el típico comentario de que “los concejales estaban dispuestos a estar en las cosas, pero no aparecen, y cuando lo hacen, tratan de dominar con su propia agenda”. Muchos grupos voluntarios expresaron una frustración por el hecho de tener discretas relaciones con los funcionarios oficiales del concejo y un acceso muy limitado a los foros de formulación de políticas” (Lowndes, Pratchett & Stoker: 2001: 451).

“Como se observa en la figura 33, a partir del año 2000 el porcentaje de los ciudadanos que confiaban en sus representantes presenta una mejora sustancial respecto a las cifras de los años 80’s y 90’s pero aún así la tendencia de desconfianza hacia los políticos en general y los ministros del gobierno se mantuvo” (Montoya, 2014: 105).

Figura 33. Creencia de que se puede confiar en que las figuras públicas dicen la verdad



Fuente: MORI. www.mori.com/pols/trends/truth.shtml

“Por tanto los esfuerzos del Reino Unido desde la administración de Thatcher y continuada por el gobierno laborista para patrocinar y fortalecer el tejido asociativo de su país, a través del apoyo al sector del voluntariado, ha sido positivo teniendo en cuenta el aumento de organizaciones voluntarias, sin embargo el capital social tiene una dimensión cultural, integrada por la confianza entre sus ciudadanos y de los ciudadanos hacia sus instituciones, y en este aspecto los esfuerzos del gobierno no han tenido el mismo éxito” (Montoya, 2014: 106).

“La confianza es un elemento definitivo para involucrar al ciudadano en ejercicios efectivos de participación, por este motivo el gobierno ha enfocado sus esfuerzos en el empoderamiento comunitario, para romper con la creencia de los ciudadanos de que sus esfuerzos de participación son inútiles, para que tengan algún nivel de control sobre las decisiones públicas y para que puedan confiar en que sus aportes entren en un ejercicio deliberativo con los decisores” (Montoya, 2014: 106).

En asuntos urbanos estas figuras donde se empodera ampliamente a la ciudadanía en la toma de decisiones goza del apoyo de la ciudadanía, en una encuesta de opinión del Departamento del Medio Ambiente Transporte y las Regiones (DETER) se sugiere que “no solo las personas están preparadas para unirse a los jurados, sino que el público en general está dispuesto a confiar en sus decisiones – incluso por encima de las de los representantes electos. Dado el ejemplo de la recuperación de edificios, a las personas se les preguntó: ¿Quién tomaría la mejor decisión “siempre” o “la mayor parte del tiempo”? Como respuesta, el 54 % escogió a los jurados ciudadanos y el 33 % a los concejales elegidos” (Bromley, 1999, citado en Lowndes et al, 2001. 448)

4.6.2. El caso de Telegraph Hill, Bettersea y Brixton

Además de la confianza y de una base asociativa fuerte, el compromiso y sentido de identidad con el lugar donde viven los ciudadanos también es importante para que se motiven a participar en la regeneración de sus barrios. Peter, Fieldhouse y Lui (2011) a partir de su análisis de la participación comunitaria usando la encuesta de “ciudadanía británica” del año 2005 concluyeron que “el afecto hacia el barrio tiene un efecto positivo en el comportamiento cívico” (p. 230). Entendiendo el comportamiento cívico, siguiendo a Lui, Peter y Fieldhouse, a partir de 4 dimensiones, influenciar las instituciones y decisiones individualmente, influenciar políticas colectivamente, involucrarse en la gobernanza ciudadana y unirse a alguna actividad de voluntariado comunitario” (Montoya, 2014).

“El caso de los barrios Telegraph Hill, Bettersea y Brixton muestra la relación entre la acumulación de capital social (especialmente la existencia de una activa base asociativa) y el compromiso o afecto hacia el barrio, con la participación de los ciudadanos en políticas o iniciativas comunitarias de regeneración urbana. La tabla 29 muestra los diferentes tipos de capital que caracterizaban a los barrios, el afecto de los ciudadanos con el lugar donde viven y el impacto de esas variables en la participación de los ciudadanos en iniciativas de regeneración urbana” (Montoya, 2014: 107).

Tabla 29. Características de los 3 barrios analizados (Telegraph Hill, Brixton y Battersea)

	Telegraph Hill	Brixton	Battersea
Capital social (redes asociativas)	Muy fuerte	Muy débil	Latente
Capital Económico	Fuerte	Adecuado	Muy fuerte
Capital Cultural	Muy fuerte	Adecuado	Fuerte
Afecto al barrio	Alto	Bajo	Bajo
Diversidad Cultural	Media	Alto	Baja
Circuito de Educación	Exitoso	Fracasado	Exitoso
Grado de Participación	Alto	Bajo	Bajo

Fuente: <http://usj.sagepub.com/content/38/12/2145>

En el caso de Telegraph Hill de acuerdo al estudio de Butler y Robson (2001) “la red asociativa estaba basada en un pequeño número de instituciones locales y asociaciones: la escuela primaria, el centro comunitario y el parque de Telegraph Hill, la sociedad estaba menos organizada alrededor de los bares, restaurantes y clubs y por lo tanto la esfera pública local estaba más concentrada, localizada y caracterizada por un capital social exitosamente desplegado” (p. 2149-2150).

Existía diversidad cultural en Telegraph Hill pero esta diversidad encontraba un espacio común en las asociaciones donde se afianzaba un sentimiento comunitario. La Asociación de ciudadanos de Telegraph Hill jugaba un rol importante y tuvo dos tareas principales “reunir a una proporción significativa de residentes en actividades culturales, en actividades de lobby y en el Concejo tales como (la creación de instalaciones de reciclaje, mejoras de asuntos educativos que afectaban las escuelas, mejoras de los parques etc.)” (Butler & Robson, 2001: 2150).

Esta fuerte actividad dentro de las asociaciones llevó a sembrar un sentido de pertenencia y apego a su barrio, que se convirtieron en motivantes para la acción colectiva en la regeneración del barrio, como concluye Butler y Robson (2001) el caso de Telegraph Hill “es casi un tipo ideal de sinergia horizontal – perpendicular en la cual una comunidad bien

educada y rica en recursos con un fuerte vínculo afectivo con su localidad, activamente promueven sus intereses a través de la participación en una estructura política local” (p. 2151).

Por otra parte en Battersea vivían ciudadanos de una escala social más alta que Telegraph Hill, con unos altos niveles educativos, y exitosos profesionales viviendo en el área, pero “la consecuencia era la ausencia de una dimensión afectiva en la relación de las personas con el área, por toda la prosperidad y éxito hay una ausencia de sentido de compromiso. Esto puede dar al lugar un sentimiento de homogeneidad superficial, en la cual los residentes no atados a su estructura normativa e instituciones, están a menudo incómodos” (Butler & Robson: 2001: 2154). “A pesar de que la base asociativa de Battersea no era débil, la actividad en el interior de las asociaciones no sirvió para crear iniciativas para mejorar las condiciones del barrio” (Montoya, 2014: 108).

En el caso de Battersea se rompe la tendencia de la relación positiva histórica o directamente proporcional entre nivel de renta y participación, tampoco para este caso es acertada la conclusión de que las áreas residenciales sin índices de algún tipo de privación gozan de un tejido asociativo fuerte, por el contrario, la base asociativa en Battersea aunque no era débil se encontraba en un nivel intermedio. En este caso el factor, bajo sentido de identidad afectó los niveles de asociacionismo y la participación.

Finalmente Brixton es el barrio más diverso, diversidad que ha llevado a la desintegración de su comunidad en este barrio “aparenta haber baja cohesión entre los residentes de clase media y poca evidencia de una actividad consolidada basada en el desarrollo de capital social. La comunidad de Brixton carece de instituciones y actividad asociacional requerida para la movilización del capital social de la clase media” (Butler & Robson: 2001: 2157).

Por otra parte la actividad en el interior de las casi inexistentes asociaciones en Brixton es baja “cuando se preguntó qué tan activos eran los ciudadanos al interior de las organizaciones el 10 % aseguró ser muy activo en Brixton frente a un 16 % que aseguró serlo en Telegraph Hill, asimismo comparado con los otros dos barrios, las relaciones con la autoridad local eran remotas y los niveles de confianza extremadamente bajos” (Butler & Robson: 2001: 2157).

Como se ha observado el grado de compromiso que resulta de una actividad constante de las redes sociales es importante para participar en el mejoramiento del barrio, “el capital social y cultural, se combinan además para la búsqueda común exitosa de mejoras de la infraestructura institucional y ambiental de la zona” (Butler & Robson: 2001:2159).

Al igual que en el caso de Berlín y Madrid los anteriores antecedentes intentan clarificar las posibilidades de participación de los ciudadanos en un contexto, que para el caso de Londres estuvo determinado por constantes transformaciones de las instituciones de planeación urbana.

4.7. Proyecto urbanístico King’s Cross Central Londres

A partir de los antecedentes anteriores, se expone a continuación el desarrollo del proyecto Kings Cross Central para posteriormente realizar una análisis comparativo de los tres proyectos de estudio.

4.7.1. Antecedentes del proyecto King’s Cross Central

“Durante la época victoriana King’s Cross fue un centro industrial próspero, pero para los años 70’s sus edificios de distribución y almacenes habían caído en el abandono”²⁵³. A partir de ese momento el desarrollo de un proyecto de renovación urbana en el área, que reemplazara a las instalaciones industriales, empezó a ser un tema prioritario en la agenda de planeación de la ciudad de Londres. Los terrenos susceptibles de intervención en el área de King’s Cross Central se categorizan como “brownfields” término utilizado para referirse a terrenos antiguamente destinados a usos industriales.

El periodo entre el año 1976 y 1996 es relevante para identificar las propuestas de desarrollo que se plantearon en ese momento y que reflejaron iniciativas concretas del distrito de Camden e Islington, máximas autoridades locales de planeación, para desarrollar el área. Estos antecedentes permiten entender el origen del proyecto King’s Cross Central que inició su planeación en 2000, su construcción en 2007 y que prevé su finalización en el año 2020.

²⁵³ Tomado de “Urban land Institute Case Studies King’s Cross”. Urban Land Institute. Julio 2014. Disponible en http://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/kingscross_16pgs_v11.pdf. Fecha de Consulta 11/11/2015.

El “Greater London Development Plan” de 1976

La importancia del “Greater London Development Plan (GLDP)” para la futura regeneración del área es la categorización de King’s Cross como área de oportunidad, haciendo prioritaria su regeneración en el largo plazo, y también porque definió el uso del suelo para el área del proyecto. “El área de King’s Cross/St Pancreas es identificada en el GLDP como área en la cual se debería incentivar el desarrollo de oficinas. Asimismo, el GLDP también identifica Camden Town/King’s Cross como una ubicación privilegiada para la industria donde se debería incentivar el desarrollo industrial” (Parkes, 1990:18-19). El uso del área para la construcción de oficinas obedecía, de acuerdo al plan, a la necesidad de “localizar las nuevas oficinas de Londres cerca al transporte público” (Parkes, 1990:19). Las estaciones de St Pancreas y Kings Cross, convertían el área circundante en ideal para destinar su uso a la construcción de oficinas.

Plan del distrito de Camden de 1987

El Concejo de Camden²⁵⁴ como máxima autoridad distrital propuso una dirección contraria a la establecida por el GLDP, respecto a los usos del suelo del área, oponiéndose a la construcción de complejos de oficinas de gran impacto en King’s Cross y estableciendo límites en su construcción. El plan del distrito estableció que “en el área comunal, el desarrollo de espacio para oficinas, ya sea por nuevos edificios o por cambio de uso no será permitido. Afuera del área comunal, el desarrollo de espacio para oficinas, será generalmente restringido” (Parkes, 1990: 21).

El Plan del distrito para el área iba en sentido contrario a los esquemas de desarrollo de oficinas especulativos y apostaba por su regulación, en contraste, proponía intervenciones enfocadas a mejorar las condiciones de los residentes de la zona, como sus condiciones de trabajo y las condiciones de vivienda. Entre otras acciones, el Concejo del distrito de Camden proponía:

²⁵⁴ El Concejo de Camden esta integrado por “concejales que son elegidos por la comunidad para decidir como el Concejo debe llevar a cabo sus actividades. Representan el interés público y también a las personas que viven dentro del “Ward” en el cuál el concejal ha sido elegido para servir su mandato”. Tomado de “Council and Democracy”. Disponible en: <http://democracy.camden.gov.uk/mgMemberIndex.aspx?bcr=1>. Fecha de consulta: 16/11/2016.

- “Mejorar los intercambios del transporte y particularmente proveer mejores arreglos para los peatones y la circulación del tráfico.
- Mejorar los edificios de interés histórico y arquitectónico dentro del área de conservación.
- Proveer otros usos del suelo” (Parkes, 1990: 21).

Un año mas tarde, en 1988 se preparó el “Camden Community Planning Brief”, como complemento del Plan del Distrito de 1987, el cual planteó una articulación de las necesidades locales de ese momento con cualquier propuesta de desarrollo que se propusiera, esta iniciativa iba en sentido contrario al tradicional enfoque “Market Oriented Renewal” que se aplicaba en ese momento para los proyectos de regeneración urbana. De los 11 objetivos del “Community Planning Brief” los siguientes hicieron énfasis en la construcción de un proyecto de regeneración con un enfoque del tipo “Careful Urban Renewal”:

- “Fomentar una regeneración comprehensiva del área que proporcione beneficios sustanciales para las comunidades futuras y existentes y que esté socialmente y físicamente bien integrado con las áreas vecinas.
- Prever la participación de la comunidad en el desarrollo de las propuestas.
- Prever un amplio rango de tipos de viviendas para satisfacer las necesidades de la comunidad” (Parkes, 1990: 11).

En este periodo de tiempo, entre 1976 y 1987 con la publicación del GLDP y con la elaboración del Plan del Distrito de Camden respectivamente, se plantearon dos prioridades contrapuestas respecto a qué debería construirse en King’s Cross. El surgimiento de estas dos posiciones coincidieron en el tiempo con un proceso de transformación institucional del país liderado por Margaret Thatcher, Primera Ministra entre 1979 y 1990, y que defendía una mayor concentración de facultades en el gobierno central, debilitando facultades de los gobiernos locales. Esta forma de gobernar fue extendida por John Major Primer Ministro entre 1990 y 1997. Uno de los objetivos de la concentración de poder en el gobierno central, era silenciar iniciativas contrarias a la regeneración urbana orientada al mercado que promovía Thatcher, como por ejemplo, el “Camden Community Planning Brief”, que entre otras medidas, proponía construir 1.850 unidades de vivienda social en King’s Cross.

A finales de los años 80's el contexto económico de Londres hacía ideal la construcción de oficinas por las posibilidades de una alta rentabilización del suelo. "Londres estaba en las garras de un boom de la propiedad, resultado del periodo de desregulación de Thatcher, en el cual una oleada especulativa en el desarrollo inmobiliario de oficinas estaba reemplazando y expandiendo el inventario de edificios en el centro de Londres" (Edwards, 2009: 1).

La propuesta de "London Regeneration Consortium y British Rail" de 1989

Posteriormente a la propuesta realizada por el Concejo de Camden, el London Regeneration Consortium LRC y British Rail BR "envió un esquema de aplicación (outline application) al Concejo de Camden en abril de 1989" (Parkes, 1990: 12). British Rail para el año 1989 era una empresa pública adscrita o controlada por la Comisión Británica de Transporte (BTC), en el año 1994 inició el proceso de privatización de British Rail. Por otra parte el London Regeneration Consortium estaba conformado por dos empresas la National Freight Corporation una empresa de transporte privatizada por Thatcher en 1982 y la empresa Rosehaugh Stanhope, una empresa de desarrollo privada. "British Railways BR invitó a empresas de desarrollo a ofertar en una competición para obtener el derecho de convertirse en socio" (Edwards, 2009: 8). Posteriormente a la competencia, LRC y BR se convirtieron en socios para el desarrollo del área de Kings Cross.

La propuesta de BR y LRC reflejó un alineamiento con lo estipulado en el "Greater London Development Framework" de 1976, en tanto que favorece mayoritariamente la construcción de oficinas y además propone un uso mixto del uso del suelo en el área. Las infraestructuras a construir se destinarían a los siguientes usos: "oficinas 57 %, residencial 16 %, industrial 2 %, comercial 3 %, cultural 3 %, hoteles 1 %. El restante 18 % se destina a parqueaderos, almacenamiento, plantas etc., todo bajo suelo" (Parkes, 1990: 12).

Además de la construcción del complejo de oficinas en King's Cross, "London Regeneration Consortium" (LRC) y British Rail (BR) proponían la construcción de una terminal, un nuevo segundo túnel bajo la estación de Kings Cross, una propuesta que "no era la preferida por el "London Planning Advisory Committee ni por los distritos de Camden e Islington ni por la mayoría de los residentes locales de King's Cross" (Parkes, 1990: 18).

El Concejo de Camden realizó en 1987 una encuesta para obtener información acerca de las prioridades de los ciudadanos para el área. Un año más tarde en 1988, British Railway (BR) realizó un proceso de consulta, antes de enviar la propuesta al Concejo de Camden en 1989, el cual se limitó, al igual que el del Concejo de Camden, a la implementación de encuestas para identificar intereses y prioridades de los residentes para el desarrollo del área. En 1988 “British Railway” comisionó a la empresa “Solon Consultants” para identificar lo que los residentes locales querían para King’s Cross, 1.806 personas participaron en la encuesta. Una pregunta solicitó a los participantes marcar los 3 asuntos de una lista de 8, que consideraban ser los más importantes” (Parkes, 1990: 40). Los resultados de los intereses de los ciudadanos en esa encuesta se muestran en la tabla 30.

Tabla 30. Encuesta sobre intereses ciudadanos realizada en febrero de 1988 por “Solon Consultants” para “British Railway”

Asunto	Número de personas	%
Vivienda, apartamentos, casas	1.345	74
Trabajos extra	1044	58
Servicios Públicos	770	43
Necesidades especiales	544	30
Atracciones/comodidades	540	30
Mantener lo que esta	455	25
Tráfico y transporte	355	20
Diseño de edificios	319	18

Fuente: Tomado de “People’s Brief Full Report”. Preparado por Michael Parkes. 1990

La encuesta de “Solon Consultants” incluía otras preguntas adicionales para identificar los tipos de viviendas y de trabajos preferenciales para los residentes, hubo unanimidad en que las viviendas deberían ser viviendas sociales, accesibles respecto al precio, y viviendas para mayores de edad. Respecto al tipo de trabajos, los residentes demandaban trabajos que favorecieran las comunidades del sector, con una preferencia importante por trabajos calificados de tipo manual (Parkes, 1990: 42-43). A pesar de estos resultados, la propuesta de “British Rail” enviada al Concejo de Camden en octubre de 1989, un año después de

realizada la consulta, descarta la priorización de uso del suelo reflejada en la encuesta por los ciudadanos, proponiendo por el contrario, un 57 % de uso para oficinas y un 16 % de uso para viviendas.

La propuesta de “King’s Cross Railway Lands Group” “People’s Brief” de 1990

El grupo “Kings Cross Railway Lands Group” (KXRLG) es una organización comunitaria, un actor fuera de la esfera estatal, a pesar de que recibía financiación del Concejo de Camden. KXRLG representaba ciudadanos, académicos, profesionales de urbanismo y se creó para lograr una movilización en torno a defender un desarrollo de King’s Cross con una orientación más como la propuesta en el “Community Oriented Brief”, pero especialmente para complementar el enfoque comunitario a través de iniciativas adicionales, que impactaran directamente en un beneficio real para las comunidades del área.

Entre al año 1987, 1988 y 1989 el grupo KXRLG implementó, entre reuniones públicas y talleres, un total de 11 reuniones, para articular las prioridades de los ciudadanos en el proceso de planeación de King’s Cross. En ese momento los talleres intentaban aumentar el flujo de información sobre el desarrollo del área, teniendo en cuenta, la ausencia de un proceso de participación liderado por la empresa de transporte BR y la empresa de desarrollo LRC. La visión de KXRLG era la construcción de una nueva propuesta, diferente y elaborada con la colaboración de ciudadanos y profesionales. El grupo comunitario, a través de una petición al parlamento, bajo su liderazgo y coordinación pero impulsada por ciudadanos, logró retrasar 3 años el proyecto de ley necesario para la realización del complejo de oficinas propuesto por LRC Y BR.

La propuesta “People’s Brief” publicada en diciembre de 1990, reflejó los resultados de los talleres y reuniones públicas que implementó KXRLG entre 1987 y 1989, pero en especial, es el resultado del proceso participativo implementado en 1990 denominado “Planning for Real”²⁵⁵, que sirvió como columna vertebral para la elaboración de la propuesta. El proceso “Planning for Real” se sintetizó en dos elementos:

²⁵⁵ Planning for Real es a su vez una organización así como un proceso de planeación comunitaria basado en un modelo 3D que permite a los residentes registrar sus puntos de vista en una serie de asuntos, para trabajar

- “Eventos “Planning For Real” permitiendo el uso por el público del modelo y de “Option Cards” para producir un plan de uso del suelo enfocado geográficamente.
- Uso de actividades de divulgación de varios tipos, por ejemplo: conversaciones grupales, talleres para profundizar y refinar las conclusiones iniciales” (Parkes, 1990: 60).

La propuesta elaborada con un enfoque de abajo a arriba y liderada por KXRLG agrupó las propuestas de los ciudadanos participantes del proceso “Planning for Real”, las 2 principales conclusiones de la propuesta fueron:

- Kings Cross es un lugar equivocado para una segunda terminal del túnel del canal.
- Se rechaza un esquema dominado por la construcción de oficinas.

De manera alternativa, el grupo KXRLG propuso la construcción de la nueva terminal del túnel en la estación de “St Pancras” y no en King’s Cross. En ese mismo año, en 1990 “El Concejo de Camden decide abandonar las negociaciones con el grupo London Regeneration Consortium (LRC). “El año siguiente en 1991, el grupo KXRLG envía una aplicación alternativa de Planeación Comunitaria al Concejo de Camden, reserva toda la vivienda local, proporciona 1.500 nuevas unidades de vivienda social, contiene un desarrollo mixto de comercio, industria y usos minoristas para maximizar el empleo local, reserva todos los edificios e instalaciones comunitarias y de ocio”²⁵⁶.

Crisis económica de los noventas: fracaso de las dos propuestas: London Regeneration Consortium/British Rail y People’s Brief

El Concejo de Camden se encontraba en la posición de otorgar o no permiso de planeación al esquema de oficinas propuesto por LRC/BR, sin embargo, esta propuesta fue descartada, entre otras, por razones fundamentalmente económicas. Los factores del fracaso “incluyeron el colapso del mercado de oficinas del centro de Londres, el cual sufrió de una sobre-oferta masiva frente al decrecimiento de la demanda en los primeros años de los

conjuntamente para identificar prioridades, y en “partnership” con agencias locales, desarrollar un plan de acción para el cambio. La organización es comisionada por autoridades locales, proveedores de viviendas y grupos comunitarios para diseñar e implementar programas de participación comunitaria. Tomado de “What is PFR”. Disponible en: <http://www.planningforreal.org.uk/what-is-pfr/>. Fecha de consulta: 015/01/2016.

²⁵⁶ Tomado de Kings Cross Railway Lands Group (KXRLG): brief history. Disponible en: <http://www.kxrlg.org.uk/group/history.htm> Fecha de consulta: 10/11/2015.

noventas. Ese hecho, combinado con crecientes tasas de interés, llevó a muchas empresas a la quiebra, incluyendo Rosenhaugh Stanhope”²⁵⁷ (Edwards, 2009: 9). Por otra parte, fue rechazada la construcción de la nueva terminal subterránea del túnel bajo King’s Cross, planteada por LRC, lo que dejó en espera cualquier propuesta de desarrollo del área. “The King’s Cross Bill” murió finalmente en 1994 y el proyecto de ley CTRL (Channel Tunnel Railway Link) fue lanzada”²⁵⁸. La alternativa de planeación comunitaria planteada por el grupo KXRLG, también fue descartada.

Construcción del proyecto “Channel Tunnel Railway Link” (CTRL). 1997

El “Channel Tunnel Railway Link Bill” finalmente aprobada en 1995 da vía libre a la construcción en el año de 1997 del link del túnel, hacia una nueva estación subterránea en la estación de “St Pancras”. La compañía London and Continental Railways (LCR) fue el elegido para la construcción del proyecto que se debería realizar entre el año 1997 y el año 2003. “En cambio de recibir subsidios normales como pago por la construcción, LCR recibió activos fijos, por ejemplo, estaciones de trenes, y tierras a lo largo de la ruta con el derecho a desarrollar esas tierras con fines de lucro. “The Guardian” (1 marzo 1996) estimó el valor total del subsidio en 5.7 billones de libras” (Holgersen & Haarstad, 2009: 356).

El acuerdo entre el Concejo de Camden y LCR, otorgó a LCR derechos de desarrollo sobre las tierras circundantes a la estación de Kings Cross y “St Pancras”. “Las 27 hectáreas de tierra de King’s Cross Central, es una de esas áreas de tierra recibidas por LCR como subsidio” (Holgersen & Haarstad, 2009: 356). Por tanto, la aprobación del “Channel Tunnel Railway Link Bill” es un punto de inflexión fundamental, ya que los propietarios mayoritarios en ese momento del terreno, la empresa estatal LCR (London Continental Railways) y Excel acuerdan el desarrollo de los 67 acres de tierra en King’s Cross, una vez fuera terminado el CTRL en el año 2003. Al mismo tiempo, se crea en 1996 el “Kings Cross Partnership” “financiado por el gobierno con 37.5 millones de libras del Single Regeneration Budget (SRB) entre 1996 a 2003. Los miembros más importantes eran las

²⁵⁷ Rosenhaugh Stanhope era parte del London Regeneration Consortium (LRC) junto con National Freight Corporation (más adelante UPS exel Logistics) (Edwards, 2009: 8).

²⁵⁸ Tomado de Kings Cross Railway Lands Group (KXRLG): brief history. Disponible en: <http://www.kxrlg.org.uk/group/history.htm> Fecha de consulta: 10/11/2015.

compañías de trenes y los Concejos de Camden e Islington, con la comunidad con un rol subordinado, representado en la junta” (Edwards, 2009: 10).

Descripción del Proyecto “King’s Cross Central”

Teniendo en cuenta los antecedentes anteriores, el proyecto en el que nos vamos a centrar para analizar el capital social de Londres es el denominado “King’s Cross Central” planeado a desarrollarse entre el año 2000, cuando la compañía Argent St George es nombrada como promotor inmobiliario y el año 2020 cuando contempla su finalización. El proceso de consulta que se analizará, se limitará al realizado entre los años 2000 a 2006, ya que es el periodo de negociación y planeación entre el Concejo de Camden e Islington (autoridades locales), los ciudadanos, y Argent St George. Este periodo de tiempo, enmarca las primeras etapas de planeación del proyecto, por tanto, importa analizar el rol que tuvo el capital social en la construcción de las propuestas de planeación, enviadas por Argent al Concejo de Camden e Islington en el año 2004 y 2005.

Los responsables de implementar el proceso de participación o consulta fueron por una parte el promotor inmobiliario Argent y por otra, los Concejos de Camden e Islington. La primera etapa de planeación del proyecto, tuvo la posibilidad de extenderse hasta el año 2006, teniendo en cuenta que la construcción del proyecto solo podía iniciar en el año 2007, cuando finalizó - con 4 años de retraso- la construcción del CTRL. Así, el periodo de negociación entre las partes, tuvo una extensión considerable en el tiempo, en comparación a otros proyectos, que en ocasiones no superan los 2 o 3 años.

El proyecto King’s Cross Central es desarrollado por el grupo “Kings Cross Central Limited Partnership” (KCCLP), “que es el nombre colectivo para el propietario del terreno que comprende 3 corporaciones: UK Property Developer Argent (dueño del 50 %); la empresa estatal London and Continental Railways Limited (LCR) (dueño del 36,5 %) y DHL Supply Chain (anteriormente Excel) con un 13,5 %.”²⁵⁹. Destacando que “London Continental Railways” (LCR) y Excel eran los propietarios mayoritarios del terreno, no obstante, en el año 2000 hubo un cambio en los porcentajes de la propiedad del terreno, “Argent entró a una adquisición de propiedad colectiva y a un acuerdo de desarrollo con los

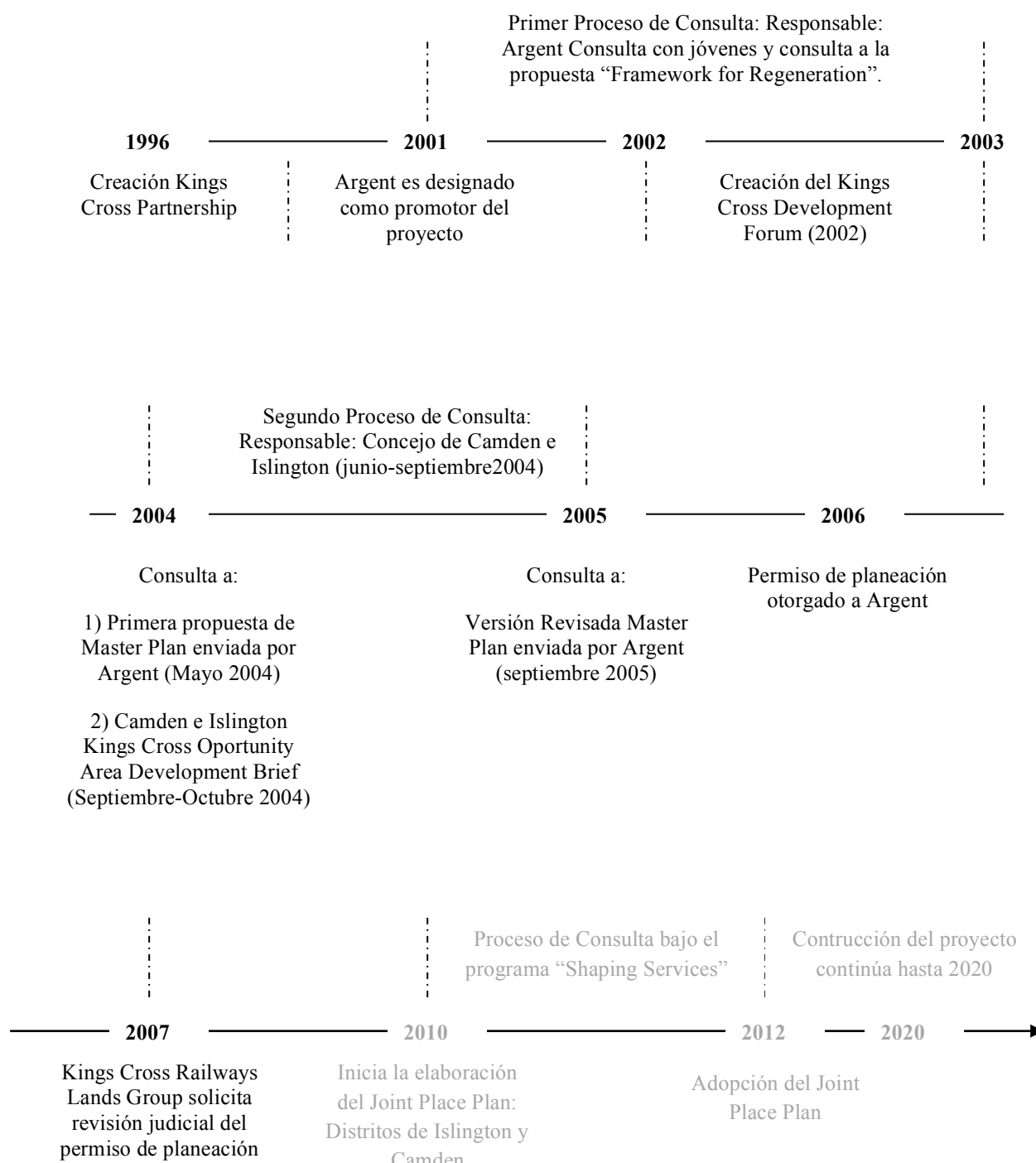
²⁵⁹ Tomado de King’s Cross. Urban land Institute Case Studies. Disponible en ” http://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/kingscross_16pgs_v11.pdf”. Fecha de consulta: 10/11/2015.

propietarios de la tierra. Este pacto incluyó el acuerdo de que el terreno debería ser valorado después de la aprobación del permiso planeación y la terminación del CTRL. En la evaluación, Argent tendría la opción de adquirir la tierra de los propietarios o entrar en un “partnership” 50/50”²⁶⁰.

La siguiente línea de tiempo sintetiza las etapas de planeación y el proceso de consulta realizado sobre el proyecto Kings Cross Central, las áreas en gris tienen menor relevancia para el estudio del caso, en tanto que, el objetivo es analizar la etapa de planeación anterior a que fuera otorgado el permiso de construcción al promotor inmobiliario:

²⁶⁰ Ibid.

Figura 34. Línea de tiempo etapas de planeación y consulta del proyecto Kings Cross Central 1996-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los textos citados en el texto.

4.8. Ubicación geográfica

El lugar del proyecto lo enmarca un área de 27 hectáreas localizada en la parte norte de las estaciones de King's Cross y St Pancreas, en el centro de la ciudad. El área del proyecto se ubica mayoritariamente en el Distrito de Camden y en menor proporción en el Distrito de Islington. La pequeña área del proyecto que afecta Islington se le conoce como “El triángulo de Islington”. Esta ubicación del proyecto, requiere instrumentos de planeación de dos autoridades locales, que representan a las comunidades que residen en los alrededores. La figura 35 muestra la delimitación del área del proyecto y sus fronteras con los dos distritos.

Figura 35. Área del proyecto Kings Cross Central



Fuente: Presentación Power Point SWECO. Abril 2011. Facilitada por Bob West.

El proyecto Kings Cross Central se encuentra en un área de conservación que “fue inicialmente designada por el “Greater London Council” (GLC) en marzo de 1986. El área de conservación ha sido ampliada en dos ocasiones en 1991 y 1994. El Concejo de Camden tiene la responsabilidad bajo el “Planning Act Listed Buildings and Conservation Areas” de 1990, de determinar cuáles partes de su área, son de especial interés arquitectónico o histórico, el carácter y la apariencia de lo que es deseable preservar o fortalecer”²⁶¹. El área de conservación se encuentra dividida en 4 sub-áreas: St Pancreas Gardens, Kings Cross/St

²⁶¹ Tomado de “Conservation Area Statement 22 King's Cross”. Distrito de Camden. Disponible en: http://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/download/asset?asset_id=2634543. Fecha de consulta: 06/01/2016.

Pancreas, Euston Road y Gray's Inn Road. El área de Kings Cross Central a su vez ha sido catalogada como área de oportunidad en varios instrumentos de planeación fundamentales para la planeación del proyecto: “el “Regional Planning Guidance no 3, el Camden's Unitary Development Plan (UDP) y en el borrador del London Plan (2002)”²⁶².

4.9. Características demográficas de los distritos de Camden e Islington

Las comunidades residenciales que rodean el área del proyecto son: “Sommers Town y Elm Village en el occidente, Maiden Lane al norte, Thornhill al oeste y Kings Cross en el sur” (Parkes, 1990: 10). Estas son las comunidades afectadas por el proyecto, que en comparación a otras zonas de la ciudad, conformaban una comunidad baja en población. “La población del área era de aproximadamente 32.000 personas en abril de 2001 y se esperaba que este número crezca significativamente con el arribo de nuevos residentes en los próximos años”²⁶³.

Las comunidades residenciales del área se han caracterizado históricamente por tener los más altos índices de privación²⁶⁴ en todo el Reino Unido. Este factor afecta las características del capital social a ser analizado y asimismo el proceso de participación, ya que las variables educación y renta las hemos tenido en cuenta como variables que afectan el capital social y la participación ciudadana. Entre otros, los siguientes son patrones encontrados en las comunidades residenciales circundantes al proyecto, en contraste al resto de comunidades que conforman el distrito de Camden:

- Para el año 2001 de un total de 198.020 residentes en el distrito de Camden, 66.469 residentes, es decir el 33,56 %, eran nacidos en un país fuera del Reino Unido. Las comunidades étnicas más representativas en el área son originarias de India, Pakistán, Bangladesh, China, comunidades del Caribe y comunidades Africanas. Del total de residentes, el 11,57 % es decir 22,906 personas se consideraban musulmanes, mientras que la religión predominante en el área era el cristianismo,

²⁶² Ibid.

²⁶³ Tomado de ” King's Cross shaping the future. A plan for the wider King's Cross Area. Camden e Islington. Disponible en: <http://www.camden.gov.uk/ccm/navigation/environment/planning-and-built-environment/place-plans/king-s-cross/>. Fecha de consulta: 01/12/2015.

²⁶⁴ En inglés Deprivation: Una situación en la cual uno no tiene cosas o condiciones que son consideradas usualmente necesarias para una vida placentera. Tomado de: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/deprivation>. Fecha de consulta: 17/02/2016.

con un total de 93.259 personas que se consideraban cristianas, el 47,10 % de la población total²⁶⁵.

- “Una proporción más alta de niños menores de 16 años (21 %) en las partes de King’s Cross en Camden, que el promedio del distrito de Camden (16 %).
- Una tasa relativamente alta de privación con gran parte del área definida entre el 30 % más deprimido en Inglaterra.
- Una población diversa con una larga proporción de grupos étnicos no-blancos, incluyendo significantes comunidades Bangladeshi, Somalíes, Africanas y del Caribe.
- Una tasa más alta de mortalidad que el promedio nacional y el promedio de Londres.
- Una más alta proporción de personas sin ninguna cualificación educativa que los promedios de Camden e Islington, aunque es mejor que el promedio nacional”²⁶⁶.

Por otra parte, los problemas de las comunidades residentes en el distrito de Islington son similares a los de Camden, sin embargo, las preocupaciones son distintas. “En Islington, la privación relacionada con el crimen es particularmente alta en la parte norte de Caledonian Ward, y a lo largo de la gran mayoría del área de King’s Cross la “privación de ingreso” para los jóvenes y adultos mayores, está dentro del top 10 % del país”²⁶⁷.

Las desventajas de estas comunidades respecto al resto en la ciudad de Londres, en términos de privación, ha influido en los objetivos de la regeneración del área. El proyecto King’s Cross Central para el Concejo de los distritos de Camden e Islington debía enfocarse en la solución de problemas de privación, a través de una propuesta de renovación urbana que promoviera, por ejemplo, la creación de empleo, la disposición de instalaciones de salud, áreas para el ocio y la recreación, y la articulación de las comunidades en el desarrollo del proyecto.

²⁶⁵ Estadísticas tomadas de “Office for National Statistics”. En: <http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadDatasetList.do?a=5&b=6275045&c=Camden&d=13&g=6321693&i=1001x1003&m=0&r=1&s=1455107751344&enc=1&domainId=14>. Fecha de consulta: 16/01/2016.

²⁶⁶ Tomado de “King’s Cross shaping the future. A plan for the wider King’s Cross Area. Camden e Islington. Disponible en: <http://www.camden.gov.uk/ccm/navigation/environment/planning-and-built-environment/place-plans/king-s-cross/>. Fecha de consulta: 01/12/2015.

²⁶⁷ Ibid.

La visión propuesta por el Concejo de Camden en el documento más importante de planeación del nivel local para el área, el “Unitary Development Plan (UDP)” del año 2000, pero adoptado en 2006, reconoció “que con excepción de Elm Village, estas comunidades están entre las más deprimidas en el Reino Unido, con niveles particularmente altos de privación en ingresos, empleo y vivienda. La regeneración comunitaria en esas áreas es una prioridad para el Concejo. El Concejo a través de su UDP y otras estrategias, trabajará para direccionar estas preocupaciones sociales, medioambientales y económicas”²⁶⁸. La categorización del área, como área de oportunidad requería a todos los instrumentos de planeación un enfoque especial en mejorar los índices de privación del área.

4.10. Proceso de Planeación de Kings Cross Central

A continuación se describen las características de las propuestas iniciales para el desarrollo del proyecto King’s Cross Central, formuladas por el promotor inmobiliario.

4.10.1. La propuesta del promotor inmobiliario Argent para King’s Cross Central

Las infraestructuras que Argent se encuentra actualmente construyendo, obedecen a un esquema de uso mixto del suelo. Todos los instrumentos de planeación permitieron un desarrollo mixto del área en Kings Cross Central. Pero “el esquema de Argent puede ser descrito como un desarrollo predominantemente de uso mixto de oficinas de 26 hectáreas” (Edwards, 2009: 19). La tabla 31 muestra la totalidad de infraestructuras a ser entregadas y la tabla 32 muestra el esquema de uso del suelo propuesto por Argent:

²⁶⁸ Tomado de Replacement Unitary Development Plan. Adopted June 2006. Disponible en: <http://www.camden.gov.uk/ccm/content/environment/planning-and-built-environment/development-plans-and-policies/camdens-udp/filestorage-items/replacement-unitary-development-plan---adopted-june-2006>. Fecha de Consulta: 15/12/2015.

Tabla 31. Infraestructuras a construir proyecto King's Cross Central

Infraestructura	Cantidad
Nuevos Edificios	50
Nuevas Viviendas	1.900
Nuevas Calles	20
Parques públicos y plazas	10
Espacio abierto	26 acres

Fuente: Tomado de “About the development”. Disponible en: <https://www.kingscross.co.uk/development>.

Tabla 32. Uso del suelo del área de Kings Cross Central en Hectáreas

Uso	Máximo Espacio en Ha
Negocios y Empleo	48.628
Viviendas	19.487
Hoteles/”serviced apartments”	4.722
Compras/alimentación/bebida	4.592
Comunidad/salud/educación/cultura	7.926
Entretenimiento/deporte/ocio	3.155
Cinema	847
Parqueadero de varias plantas	2.385
Total	91.797
Total de espacio de suelo aplicado	74.227
Déficit	17.569

Fuente: PCT Study II: Tablas 1,1 & 1.2. Tomado de “Extending the analysis: a closer look at key submissions”. John Mason.

Como se observa en la tabla 32, la antigua visión de desarrollar el lugar en torno a la creación de un gran complejo de oficinas, se materializó en gran medida, teniendo en cuenta que 48.628 ha, se destinaron a la construcción de oficinas (negocios y empleo), de un total de espacio aplicado de 74.227 ha. A pesar del carácter prioritario que otorgaban los

residentes del área, al problema de la escases de vivienda a un precio accesible, en un segundo plano, se ubicó la construcción de viviendas con 19.487 ha. La repartición del uso del suelo de la tabla 32 no incluye el área del proyecto denominada el “triángulo de Islington”.

Uno de los elementos característicos del permiso otorgado a Argent en el año 2006, fue la palabra flexibilidad “el permiso era innovador porque permitió un 20 % de flexibilidad para variar el uso del suelo dentro del total del espacio”²⁶⁹, incluso la flexibilidad se extendió a la proporción de viviendas accesibles que deberían ser construidas, “de las 2.000 viviendas en el lugar, el 42 % sería de precio accesible. Sin embargo – y en el caso en que la política de viviendas accesibles varíe- esa proporción podría variar”²⁷⁰. Por tanto, el promotor inmobiliario obtuvo un amplio poder de maniobra para rentabilizar de manera óptima el uso del suelo en King’s Cross. La flexibilidad “permitió al plan adaptarse a las condiciones del mercado, “ajustes al uso del suelo podrían ser realizados de acuerdo a la demanda”²⁷¹.

La excesiva flexibilidad fue uno de los conflictos principales entre los ciudadanos, y el promotor inmobiliario, sin embargo, el permiso otorgado a Argent en el año 2006, es el resultado de un contexto político donde el laborismo británico de Tony Blair favorecía iniciativas para consolidar a Londres como capital financiera. El permiso para el esquema mixto, dominado por la construcción de oficinas en King’s Cross era coherente con la política del momento: “el nuevo laborismo promovió una política un tanto contradictoria de, por un lado endosar iniciativas orientadas por la comunidad y por el otro reorganizar el Departamento de Comercio e Industria con el objetivo de incrementar la voz de los negocios en la formulación e implementación de la política económica” (Jones & Ward 2002, citado en Holgersen & Haarstad, 2009: 355).

Por otra parte, en el nivel distrital, el principal instrumento de planeación, el “King’s Cross Opportunity Area Planning and Development Brief” de 2003, que realizaron de manera conjunta los distritos de Camden e Islington, se alineó también con el enfoque de consolidar un proceso de construcción de oficinas que atrajera inversores. “Se espera que el

²⁶⁹ Tomado de “ULI Case Studies King’s Cross”. Urban Land Institute. Julio 2014. Disponible en: http://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/kingscross_16pgs_v11.pdf. Fecha de consulta: 10/02/2016.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Ibid.

desarrollo de King's Cross contribuya a unos extensos objetivos para Londres, incluyendo su promoción como "World City", manteniendo y consolidando la competitividad de los negocios, maximizando la provisión de vivienda para satisfacer necesidades cambiantes, incentivando un patrón de usos del suelo y transporte el cual minimice el daño ambiental"²⁷². El caso de King's Cross y en general el de la ciudad de Londres permite plantear la pregunta si ¿es posible incentivar la participación del ciudadano en las decisiones de regeneración de espacios urbanos sin ir en contravía a los intereses económicos de las corporaciones privadas que lideran la regeneración urbana?

4.11. Proceso de participación ciudadana en el proyecto King's Cross Central

El proceso de participación que será objeto de análisis consistió en dos procesos de consulta distintos, teniendo en cuenta que el responsable de su implementación no fue el mismo. El primero fue implementado por el promotor inmobiliario Argent St George y el segundo por el Concejo del distrito de Camden e Islington. En el año 2002, Argent implementó el primer proceso de consulta a partir de la publicación de su documento "Framework for Regeneration". El segundo proceso de consulta, liderado por el distrito de Camden e Islington se llevó a cabo en el año 2004 después de que Argent enviara a los dos Concejos el primer borrador del Master Plan denominado "Kings Cross Planning Statement" y en el año 2005 después de que Argent entregara una nueva propuesta revisada, denominada "Kings Cross Revised Development Especification" que recogió las modificaciones planteadas en el proceso de consulta del año 2004. La tabla 33, resume los documentos sometidos a consulta y los responsables del proceso de participación.

²⁷² Tomado de "King's Cross Central Regeneration Strategy". Abril 2004. Disponible en: <https://www.kingscross.co.uk/media/37-regen-strategy.pdf>. Fecha de Consulta: 12/11/2015.

Tabla 33. Instrumentos sometidos a consulta pública, herramienta de consulta y responsables. Proyecto Kings Cross Central

Documento	Fecha	Objetivo del documento	Herramientas	Responsables
Principles of a Human City ²⁷³	Julio de 2001	Define los principios que Argent quiere alcanzar en el desarrollo de Kings Cross	-A través del sitio web cualquier persona podía realizar comentarios al documento en la sección “the Forum” -Se hicieron disponibles 5.000 copias	Argent
Parameters for Regeneration	Enero 2002	Explicación de los parámetros técnicos como medioambientales, transporte etc. que pueden afectar la propuesta para KC	A través del sitio web cualquier persona podía realizar comentarios al documento en la sección “The Forum” -Se hicieron disponibles 5.000 copias	Argent
A framework for Regeneration	Septiembre 2002	Establece ideas, propuestas para el desarrollo de Kings Cross central y formula preguntas a los ciudadanos.	-Cuestionarios - Vox Pop films” (Video recording opinions) - Talleres (3 talleres cut and paste) (3 Talleres de discusión) - Canvass Cards -Exhibición Final (3 días)	Argent
Framework Findings	Junio 2003	Resume y analiza los resultados del proceso de consulta al documento “A framework for Regeneration”	-	Argent
Argent Urban Design Statement	2004	Presenta el modelo de diseño para el área y los usos del suelo	-	Argent
Kings Cross Central Planning Statement	Mayo 2004	Propuesta final incluyendo propuesta para el “Main Site” y otra para el “triangle site”	-Periodo de consulta (información pública) distrito de Camden e Islington (junio a septiembre). -“Public meetings” del Kings Cross Development Forum - Talleres “the future of	Concejo de Camden e Islington

²⁷³ Los dos primeros documentos publicados por Argent “Principles of a Human City” en julio de 2001 y “Parameters for Regeneration” de enero de 2002 denominados por el developer como documentos de consulta, no fueron objeto de un proceso de consulta a través de herramientas como workshops o public meetings, únicamente los documentos fueron publicados en la página web del developer y los ciudadanos podían hacer comentarios vía online en una sección de la página web.

			kings cross” realizados en el marco del panel de ciudadanos de Camden: “Camden Talks”	
Kings Cross Central “Triangle Site” Revised Development Specification	Agosto 2005	Incorpora los cambios propuestos en el periodo de consulta de 2004	- Proceso regular de consulta (información pública) 5 octubre a 21 de noviembre (6 semanas)	Concejo de Camden e Islington
Kings Cross Central “Main Site” Revised Development Specification	Septiembre 2005	Incorpora los cambios propuestos en el periodo de consulta de 2004	- Proceso regular de consulta 5 octubre a 21 de noviembre (6 semanas)	Concejo de Camden e Islington

Fuente: Elaboración propia a partir de los contenidos de los documentos referenciados en la tabla.

Por otra parte, adicionalmente al proceso de consulta sobre las propuestas específicas de Argent, el Concejo de Camden e Islington también sometió a consulta sus instrumentos o políticas de planeación para el área de King’s Cross. El objetivo de este proceso, fue la preparación final de los documentos de planeación, que definieron los objetivos de desarrollo del Concejo de Camden e Islington para el área de Kings Cross y los requerimientos básicos a los que el promotor inmobiliario Argent debía ajustarse para construir sus propuestas. Los siguientes fueron los dos instrumentos o documentos de planeación sometidos a consulta:

- “Key Issues paper, objectives paper and draft Chapter 3 Camden Unitary Development Plan (UDP) policies (2003).
- “Kings Cross Opportunity Area- Planning and Development Brief. Camden and Islington” (2004).

A continuación se explica cómo se desarrollaron los procesos de consulta, tanto el primer proceso implementado por Argent, como el segundo implementado por los Concejos de Camden e Islington sobre las propuestas del promotor inmobiliario Argent y sobre los dos instrumentos o documentos distritales de planeación mencionados anteriormente .

4.11.1. Primer proceso de consulta implementado por Argent año 2002-2003

El promotor inmobiliario Argent, enmarca su filosofía de trabajo en desarrollar proyectos de planeación urbana con un enfoque de colaboración y consulta, con diferentes actores y con la comunidad. Dos de los diez principios que propone el documento “Principles of a

Human City” de julio de 2001 hacen referencia a incentivar la participación: el primero se refiere a “Comprometer e inspirar” y el segundo a “Comunicar claramente y abiertamente”. En referencia al principio de comprometer e inspirar, Argent “apunta a proporcionar información a las personas sobre el proyecto y permitir que ellos participen efectivamente en el proceso. Esperamos construir un consenso sobre primero, los principios detrás, y luego, la forma de nuestras propuestas para King’s Cross”²⁷⁴.

En coherencia al enfoque participativo que Argent quería implementar para construir sus propuestas, nombró a la compañía Fluid para realizar el proceso de consulta con las comunidades residenciales de King’s Cross. El trabajo de Fluid inició a principios del año 2002 con un proceso de consulta realizado entre febrero y junio, enfocado principalmente a conocer las opiniones de la población joven en el área. A continuación se describe ese primer proceso de consulta.

Consulta con los jóvenes (2002)

Uno de los grupos más susceptibles a quedar excluido del proceso de consulta es el de los jóvenes. Argent a través de Fluid, tomó la iniciativa de hacer un esfuerzo especial para articular escuelas y organizaciones de jóvenes para que propusieran ideas sobre el futuro desarrollo de King’s Cross. Las herramientas de participación utilizadas por Fluid fueron en general herramientas que sirvieran para reflejar la imaginación de los jóvenes, como por ejemplo: “Canvass Cards”, “Mind Maps”, “future mind maps”, “hot spot maps”, “daily diary camera pack”, video Project y página web. Los eventos consistieron en: trabajo de campo, entrevistas con “stakeholders”, talleres en escuelas, club de talleres con jóvenes y días públicos abiertos”²⁷⁵. Para el año 2001, la proporción de residentes jóvenes entre 18 y 29 años ascendía al 25,37 %²⁷⁶ del total de residentes del Distrito de Camden, representando un grupo poblacional relevante para el proceso de consulta. Un total aproximado de 49.505

²⁷⁴ Tomado de “Principles for a human city”. Julio 2001. Londres. Disponible en: https://www.kingscross.co.uk/media/Principles_for_a_Human_City.pdf. Fecha de consulta 10/11/2015.

²⁷⁵ Tomado de “Statement of Community Engagement. The story of Argent St George’s community consultation in Kings Cross. Enero 2004. Disponible en: <https://www.kingscross.co.uk/media/28-SCE-1.pdf>. Fecha de consulta: 10/11/2015.

²⁷⁶ Tomado de Office for National Statistics-. Camden Local Authority, disponible en <http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadTableView.do?a=5&b=6275045&c=Camden&d=13&e=13&g=6321693&i=1001x1003x1004&m=0&r=1&s=1456481522719&enc=1&dsFamilyId=276>. Fecha de consulta: 02/02/2016.

jóvenes residentes en el distrito de Camden, era el número potencial que podía participar en el proceso de consulta de 2002.

Los resultados de la aplicación de las herramientas participativas y la organización de los eventos, para conocer los intereses y las propuestas para la construcción del Master Plan de Argent, reflejaron una preocupación especial de los jóvenes con los problemas relacionados con la privación del área. Dentro de las preocupaciones encontradas se encontraban las siguientes: “drogas, pandillismo, crimen, ausencia de espacio público de calidad e instalaciones deportivas, aburrimiento, exclusión de las escuelas”²⁷⁷. Estas preocupaciones demostraban la necesidad de la regeneración del área, los jóvenes veían en la provisión de buenos espacios públicos e instalaciones deportivas un medio de prevención de mayores índices de drogadicción, crimen, entre otros problemas.

Todas las propuestas de los jóvenes, resultado del proceso de consulta, eran procesadas y recopiladas por Fluid que las resumió en 20 propuestas principales. Posteriormente, fueron presentadas a los participantes de la consulta a través de diferentes medios como exhibiciones y a través de un sitio web. Este tipo de consulta, fue un tipo de consulta indirecta, ya que la implementación del proceso lo llevó a cabo un tercer actor, en este caso la compañía Fluid.

Consulta al documento “A Framework for Regeneration” (2002)

Seguidamente al proceso de consulta con jóvenes, en septiembre de 2002, se publica el documento “A Framework for Regeneration”. Luego de su publicación, Argent inició otro proceso de consulta, esta vez utilizó herramientas, como por ejemplo, talleres de discusión y herramientas de consulta como cuestionarios. A partir de los buenos resultados alcanzados con la herramienta del video en el proceso de participación anterior, Fluid decidió utilizar nuevamente esta herramienta para recoger propuestas, ideas y comentarios que los ciudadanos tuvieran en relación al documento “Framework for Regeneration”. Se planteó un proceso de consulta en dos etapas:

²⁷⁷ Tomado de ”Statement of Community Engagement. The story of Argent St George’s community consultation in Kings Cross. Enero 2004. Disponible en: <https://www.kingscross.co.uk/media/28-SCE-1.pdf>. Fecha de consulta: 10/11/2015.

- “Etapa 1: Vox Pop: Grabación de las reacciones iniciales a las ideas del “Framework”
- Etapa 2: “Talleres de Discusión”: Discusiones abiertas de asuntos emergentes (incluyendo “day-time visioning exercises” y una exhibición)”²⁷⁸.

Etapa 1: La herramienta “Vox Pop”

El objetivo de esta primera etapa del proceso, fue establecer los principales temas que serían discutidos en la etapa posterior de talleres. Para seleccionar esos temas se formularon los siguientes interrogantes: 1) ¿Qué es lo que más le gusta de nuestro “Framework ideas” (y por qué)? 2) ¿Cuál es la preocupación más grande sobre nuestro “Framework ideas” (y por que)? 3) ¿Hay alguna pregunta que quisiera formular sobre el “Framework Ideas”? La participación de los ciudadanos, fue un elemento clave para la construcción de la segunda etapa, teniendo en cuenta que a partir de las preocupaciones manifestadas por los ciudadanos, Fluid tomó las decisiones referentes a establecer los temas prioritarios de los talleres.

Los participantes de esta primera etapa tuvieron dos alternativas para participar, la primera, vía video y la segunda, vía escrita a través de “Canvas Cards” donde se formulaban las mismas tres preguntas mencionadas anteriormente. “Un total de 114 encuestados contribuyeron al ejercicio Vox Pop, de los cuales 11, completaron las “Canvass Cards”. La definición de los temas de los talleres “se hizo yendo a través de cada una de las respuestas y clasificando sus contenidos por materia (e.g cultura, seguridad etc.). Estas materias fueron agrupadas en 9 temas más amplios (tales como, ámbito público, patrimonio, deportes, arte y ocio). Los 9 temas fueron agrupados en 3 temas generales (vivienda, trabajo y juego). Las entrevistas en video fueron editadas para realizar 9 películas cortas relacionadas con los 9 temas para la discusión en los talleres”²⁷⁹. La tabla 34, resume los resultados de esta primera etapa del proceso de consulta.

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

Tabla 34. Prioridades ciudadanas, primera etapa “VoxPop”

Pregunta	# de entradas	Resultados (asuntos clave)²⁸⁰
¿Qué es lo que más le gusta de nuestro “Framework ideas”?	175 respuestas. VoxPop (77). Cuestionarios (38). Otros (60)	Calidad (72) Integración Social (59) Engagement (25)
¿Cuál es la preocupación más grande sobre nuestro “Framework ideas”?	173 respuestas. VoxPop (75). Cuestionarios (38). Otros (60)	Integración Social (81) Calidad (76) Entrega (34) Oportunidades (49) Imagen (24) Integración Física (22)
¿Hay alguna pregunta que quisiera formular sobre el “Framework Ideas”?	144 respuestas. VoxPop(76). Cuestionarios (12). Otros (56)	Temas de preguntas: Integración social (59) Oportunidades(46) Calidad (38) Engagement (34)

Fuente: Elaborado a partir del documento “framework Findings. An intern report on the consultation response to “A framework for regeneration at Kings Cross Central. Junio 2003.

Etapas 2: Talleres de discusión

Los talleres fueron liderados por las presentaciones de tres invitados expertos en cada tema: “las discusiones fueron estructuradas para promover un debate abierto sobre el proyecto King’s Cross Central. Las presentaciones configuraron el tono para las discusiones en mesa redonda. El debate tuvo lugar después de mostrar los videos cortos de “Vox Pop Films” sobre el tema de la sesión. Esto ofreció a los participantes la oportunidad de ver qué se había dicho ya sobre los temas a discutir. Más de 190 personas atendieron al menos uno de los talleres o a la exhibición”²⁸¹. La tabla 35 sintetiza los resultados de las discusiones en el marco de los tres talleres realizados.

²⁸⁰ Estos resultados presentan el análisis de “cada una de las respuestas en términos de los asuntos que se resaltaron. Los asuntos clave son representativos de las visiones y opiniones expresadas más frecuentemente. En algunos casos los comentarios se refieren a más de un asunto clave, por lo tanto algunos totales de los asuntos clave son más altos que el número de respuestas” Tomado del documento “framework Findings. An intern report on the consultation response to “A framework for regeneration at Kings Cross Central. Junio 2003.

²⁸¹ Tomado de “Statement of Community Engagement. The story of Argent St George’s community consultation in Kings Cross. Enero 2004. Disponible en: <https://www.kingscross.co.uk/media/28-SCE-1.pdf>. Fecha de consulta: 10/11/2015.

Tabla 35. Resumen de los Talleres de Discusión

Taller	Fecha	Temas	Intereses Ciudadanos	Conflictos o problemas
Discusión Vivienda	10/12/2002	Integración Social	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de espacios democráticos - Acceso a vivienda de bajo costo - Empleo para locales - Toma de decisiones comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja pro actividad de agencias del gobierno y autoridades locales para garantizar cohesión social
		Integración Física	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión de transporte local - Pros y contras de la provisión de transporte - Peticiones de túneles para mejor conexión 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de conexión vía peatonal hacia el norte y el occidente - Posible creación de altos niveles de tráfico
		Vida Diaria	<ul style="list-style-type: none"> - Uso mixto del espacio - No necesariamente debe haber todo en el lugar 	<ul style="list-style-type: none"> - Infra-provisión de infraestructuras - Comercio de drogas, sexo - Dilema entre demandas globales y locales
Discusión Trabajo	11/12/2002	Oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a negocios locales, términos especiales para negocios locales 	<ul style="list-style-type: none"> - “Affordability”: posible exclusión por elevación de precios de propiedad
		Transporte	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de uso de bicicleta - Rutas peatonales - Construcción de monorriel - Viajes en barco por el canal 	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto por congestión y contaminación - Contaminación auditiva - Seguridad
		Uso Mixto	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo adecuado del uso mixto - Edificios de uso mixto 	<ul style="list-style-type: none"> - Conflicto potencial entre patrones de uso comercial y residencial
Discusión Juego	12/12/2002	Ámbito Público	<ul style="list-style-type: none"> - Conexiones entre el nuevo espacio público y los alrededores - Espacios amigables con los peatones, iluminados y seguros 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenimiento de un balance entre las necesidades de los residentes y los visitantes
		Arte deporte y ocio	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de un festival permanente - Piscinas exteriores e interiores - Espacios para deportes extremos - Proyectos ciudadanos “startups” 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de precios por gran afluencia de residentes
		Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener un contraste saludable entre lo antiguo y lo nuevo - Mantener una cuidadosa y considerada retención de edificios históricos 	<ul style="list-style-type: none"> - Los contenedores de gas y los edificios de patrimonio del norte del canal forman una identidad clara para el desarrollo

Fuente: Elaborado a partir del documento “Statement of Community Engagement. The story of Argent St George’s community consultation in Kings Cross. Enero 2004. Disponible en: <https://www.kingscross.co.uk/media/28-SCE-1.pdf>

Paralelamente al desarrollo de los tres talleres, el promotor inmobiliario abrió un espacio denominado Exhibición, con el objetivo de otorgar la mayor información posible del documento “Framework for Regeneration” ya que era el centro de discusión en los talleres. Todas las ideas, intereses, propuestas y preocupaciones de los ciudadanos giraron en torno a ese primer borrador para el desarrollo de King’s Cross Central.

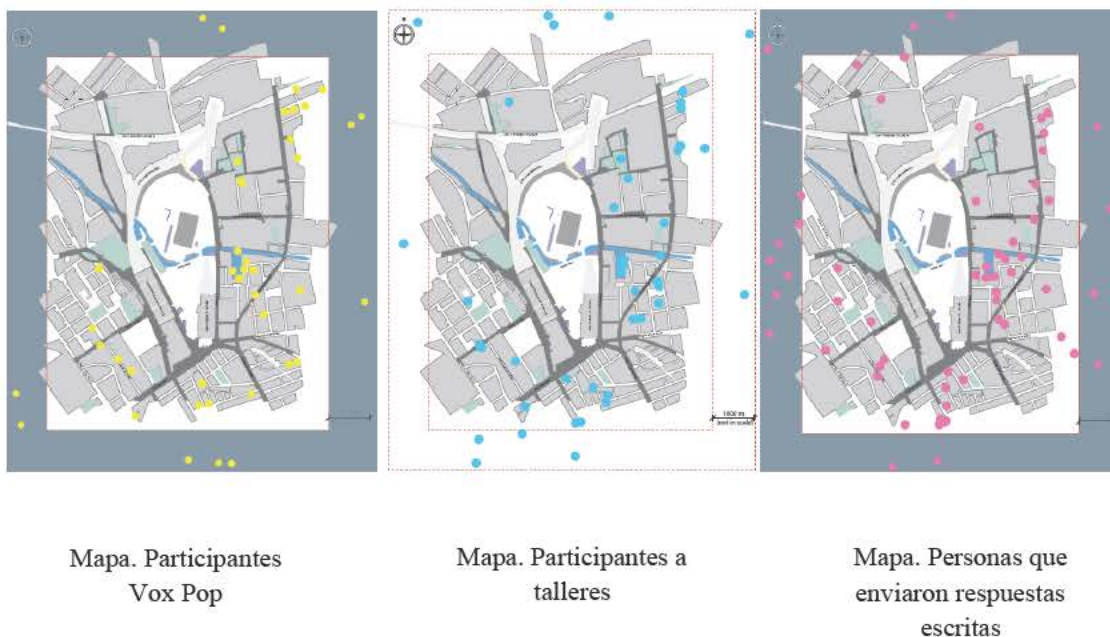
En el marco de las discusiones en los talleres, se realizó un conteo sistemático de las frases o palabras más repetidas por los participantes. Cada día de los talleres se repitió el mismo proceso. El resultado es importante para conocer las prioridades de los participantes y residentes del área y el grado de importancia que se le otorgaba a los diferentes temas. En la discusión sobre vivienda, los siguientes tres temas fueron los más mencionados: 1) Integración social, 2) Asociación/política, 3) Transporte y movimiento. Para el taller de trabajo los siguientes: 1) Transporte y movimiento, 2) Oportunidad, 3) Uso mixto y diversidad y finalmente para el taller juego este fue el resultado: 1) Patrimonio, 2) Arte, deporte, ocio, comunidad 3) Proceso.

A partir de la síntesis de la tabla 35 y del análisis realizado por Argent sobre el desarrollo de los talleres, se resalta la percepción generalizada de los participantes sobre la ausencia de soluciones a los graves problemas de privación social. Las políticas locales y nacionales hasta ese momento se consideraban insuficientes para combatir problemas como el desempleo, inequidad, violencia, tráfico de drogas y de humanos, entre otros. Por otra parte, había también una posición generalizada sobre garantizar la posibilidad a los ciudadanos de contribuir a la solución de estos problemas a través de una efectiva articulación de sus posiciones, intereses y propuestas en el Master Plan que debía construir el promotor inmobiliario Argent. El rol activo de las comunidades minoritarias era fundamental para solucionar los problemas de privación ya que eran las principales afectadas por los problemas.

Para el Concejo de Camden, el proceso de consulta debía servir para establecer soluciones, a través de la propuesta, a los graves problemas de privación. “Esta es un área desafiante,

uno de los puntos de la consulta fue tratar de abrir el horizonte y preguntar, ¿si tuvieras la opción que te gustaría ver en el proyecto de desarrollo que realmente te ayude?, se trataba de tener una conversación más que todo una conversación filosófica sobre, en general, cómo el proyecto puede ser relevante para sus circunstancias.”²⁸² Los mapas a continuación (figura 36), muestran el origen de los participantes en las etapas vox pop y talleres, dando una idea de las comunidades involucradas en el proceso.

Figura 36. Origen de los participantes a las etapas: “VoxPop” y Talleres



Fuente: Tomado del documento “Framework Findings”. An Intern report on the consultation response to “A framework of Regeneration “ at Kings Cross Central. Junio 2003

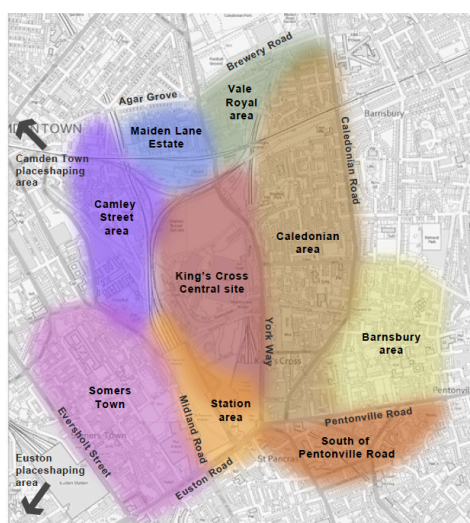
De acuerdo la figura 36, hubo una preferencia especial de los residentes por el método de cuestionarios (respuestas escritas) - impresos en el documento “Framework for Regeneration” - como forma ideal de participar en el proceso de consulta al borrador de Argent. Los cuestionarios permitieron involucrar a más áreas residenciales cercanas al proyecto, que las herramientas de talleres y “Vox Pop”. La herramienta de talleres obtuvo participación de residentes provenientes de más áreas residenciales que la herramienta Vox Pop, que atrajo a participantes de menos áreas residenciales, como se puede observar en la figura 36.

²⁸² Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

La mayoría de aportes del proceso de consulta llevado a cabo en el 2002, ya sean en forma de cuestionario escrito, por participación en los talleres, o en el evento Vox Pop video, provinieron de la comunidad residencial de Caledonian Road y Kings Cross, ubicados en la parte oriental del área del proyecto en el distrito de Islington (ver mapa figura 36). La comunidad residencial de Caledonian Road tiene uno de los mayores índices de privación relacionados con el crimen, mientras que más al sur en la zona de King's Cross el mayor problema eran los bajos ingresos de adultos y jóvenes. “Para el año 2001 el 34, 6 % del total de residentes del distrito de Islington se catalogaban dentro del grupo económicamente inactivo²⁸³”.

En contraste, las comunidades residenciales ubicadas al occidente del área del proyecto como, Elm Village en el Distrito de Camden- área con mejores condiciones de ingreso, educación y empleo- fueron las que menos participaron en el proceso de consulta, a través de cualquier medio. Por tanto, existió una relación inversamente proporcional entre el nivel de privación de las comunidades residenciales y su participación en el proceso de consulta. La figura 37 muestra las comunidades residenciales a las que se hace referencia.

Figura 37. Áreas residenciales del proyecto Kings Cross Central



Fuente: Tomado del documento “Kings Cross Shaping the Future. A plan for the wider Kings Cross Area. Camden and Islington.”

²⁸³ Tomado de Office for National Statistics. Islington. Disponible en <http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadTableView.do?a=5&b=6275140&c=Islington&d=13&e=9&g=6330650&i=1001x1003x1004&m=0&r=1&s=1456483135885&enc=1&dsFamilyId=107>. Fecha de consulta: 16/02/2016.

Los números del proceso de consulta de 2002-2003, reflejan un grado de participación bajo, teniendo en cuenta la relación número de participantes/total de residentes. “En octubre y noviembre de 2002, 114 personas participaron en el ejercicio Vox Pop. Alrededor de 200 asistió a la exhibición, a los talleres o participó en las mesas redondas nocturnas en diciembre de 2002. Para febrero de 2003, 127 personas habían escrito respuestas al documento “Framework for Regeneration”, en la forma de “tear out sheet” (41), “Framework Summaries” (42), vía página web (38), y 12 de diversas formas (cartas, e-mail etc.). Muchos de esos encuestados eran miembros o representantes de más de 150 organizaciones que habían contribuido al proceso de consulta”²⁸⁴.

Por tanto en total 441 personas participaron de uno u otro modo en las herramientas expuestas anteriormente, lo que representó un grado de participación del 0,14 % teniendo en cuenta la relación participantes/no. de residentes. La población total para 2001 en Camden era de 198.020 personas, si restamos el segmento de edad entre 0 a 15 años, asumiendo que por su juventud es un grupo que naturalmente no participa, el potencial de personas a participar en el proceso era de 165.154 personas entre 16 y más de 90 años. Respecto al distrito de Islington para el año 2001 vivían un total de 175.797 personas, de nuevo excluyendo el segmento de edad de 0 a 15 años había un total de 143.000 personas entre 16 y 99 años. Como resultado, un total de 308.154 personas era el potencial de participación sumando los dos distritos²⁸⁵. El grado de participación del 0,14 % pudo ser más alto si existieron participantes líderes de asociaciones representando un número indefinido de ciudadanos miembros de esas asociaciones.

Para el grupo comunitario KXRLG el proceso de consulta desarrollado por la compañía Fluid en 2002-2003 fue superficial “los reportes de Fluid fueron valiosos para el promotor inmobiliario porque produjeron alguna legitimidad y permitieron a Argent afirmar que condujeron un proceso de consulta pero, fue bastante parcializado e insatisfactorio. La consulta de Fluid fue típicamente como muchas consultas que son pagadas por los

²⁸⁴ Tomado de “Statement of Community Engagement. The story of Argent St George’s community consultation in Kings Cross. Enero 2004. Disponible en: <https://www.kingscross.co.uk/media/28-SCE-1.pdf>. Fecha de consulta: 10/11/2015.

²⁸⁵ Datos tomados de Office for National Statistics. Disponible en: <http://neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadHome.do?m=0&s=1473338741240&enc=1&nsjs=true&nsck=false&nssvg=false&nswid=1280>. Fecha de consulta: 21/09/2016

promotores inmobiliarios porque no deben preguntar ninguna de las preguntas fundamentales sobre cómo las personas querían que se usara el suelo, fue en gran medida hecho para invitar a las personas a comentar sobre los aspectos más superficiales del proyecto y no actuó realmente a través de las organizaciones establecidas, organizaciones comunitarias y grupos”²⁸⁶.

Como veremos más adelante, no solo el grupo KXRLG manifestó la inconformidad frente al proceso de participación desarrollado por Fluid en 2002-2003. En el acta de la reunión del día 31 de julio de 2004 del Kings Cross Development Forum, a la que asistieron asociaciones como el London Cycling Campaign se puede leer que “el documento ignora todo lo dicho por la comunidad. Debe haber una respuesta escrita por el “Steering Group” en nombre del “Kings Cross Development Forum”, diciendo que el “Framework Findings” no refleja lo que la comunidad quiere”²⁸⁷. Este documento Framework Findings describe los resultados del proceso de consulta realizado por Fluid al documento denominado “A Framework for Regeneration”.

4.11.2. Segundo proceso de consulta implementado por el Concejo del distrito de Camden e Islington (2004 y 2005)

Antecedentes. Creación del “Kings Cross Development Forum”

La herramienta principal para canalizar la participación de los ciudadanos en el segundo proceso de consulta de King’s Cross Central de 2004 y 2005, fue la instalación del “Kings Cross Development Forum” en el año 2002. Una iniciativa del Departamento de Planeación del distrito de Camden con cooperación del distrito de Islington. El foro organizó reuniones para discutir la primera propuesta de Master Plan del promotor inmobiliario Argent y el documento de planeación del distrito de Camden “Planning and Development Brief”, ambos documentos de 2004, así como la segunda propuesta revisada del promotor inmobiliario Argent en 2005. “El foro ayuda a las personas que viven y trabajan en King’s Cross a tener voz en el futuro del área y el desarrollo de los viejos terrenos ferroviarios

²⁸⁶ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

²⁸⁷ Tomado de “Kings Cross Development Forum On-going meeting notes and progress (draft). Meeting 5. Thursday 31 July 2004. Disponible en: <https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>. Fecha de consulta: 20/01/2016

(hoy conocido como Kings Cross Central). Cualquier persona del barrio puede asistir a las reuniones y ser miembro”²⁸⁸.

“El foro elige un “Steering Group” cada año para planear su trabajo, monitorear los trabajos y hacer disponible la información (a través de sus reuniones y en la página web). También designa personas para actuar en su nombre. Estos incluyen representantes en dos cuerpos externos establecidos por los promotores inmobiliarios a petición del Departamento de Planeación; estos son el “Design Panel” y el “Access Forum”, que examinan los planes de construcción antes de que se hagan las propuestas de planeación, y el “Construction Impact Group”, el cual recibe reportes diariamente sobre los impactos de las operaciones de construcción en el área. El foro normalmente tiene cuatro representantes en el “Design Panel” y el “Access Forum” y dos representantes en el “Construction Impact Group”²⁸⁹.

Hay dos momentos fundamentales que influyeron en la ejecución de las funciones del “Kings Cross Development Forum”. El primero, el periodo entre el año 2002 y el 2006 donde el propósito fue principalmente reflejar a través de la discusión y debate, los intereses y prioridades de los ciudadanos sobre una futura propuesta de desarrollo para el área, era deber de Argent articular los resultados de las reuniones del “Development Forum” en su primera propuesta “Master Plan” de Mayo de 2004. El segundo momento o periodo es posterior al otorgamiento del permiso de planeación en el año 2006, a partir de ese momento y hasta la actualidad “el Foro ha estado más enfocado en propuestas específicas para edificios individuales dentro y alrededor de Kings Cross Central y con las instalaciones disponibles donde las personas circulan, el foro también monitorea sumas significativas que el promotor inmobiliario pagará para beneficio comunitario”²⁹⁰.

4.12. Consulta a la primera propuesta del promotor Argent. Mayo de 2004

Este segundo periodo de consulta se realiza sobre la primera propuesta del promotor inmobiliario Argent enviada al Concejo de Camden e Islington en mayo de 2004. Los ciudadanos tuvieron la posibilidad de participar en el marco de las herramientas de consulta

²⁸⁸ Tomado de Kings Cross Development Forum”Purpose”. Disponible en: <https://kxdf.wordpress.com/category/purpose/>. Fecha de consulta: 10/01/2016.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Ibid.

y de participación dispuestas por las autoridades del distrito de Camden y de Islington entre las fechas 18 de junio y el 8 de octubre de 2004, para un total de 4 meses de periodo de consulta. El objetivo de esta consulta era evaluar si la propuesta presentada se alineaba con los intereses y prioridades de los ciudadanos y formular las modificaciones necesarias al “Outlined Planning Document” presentado por Argent en Mayo de 2004. La tabla 36 resume los métodos de consulta utilizados.

Tabla 36. Herramientas del proceso de consulta a la primera propuesta del promotor Argent (Outline Planning Application). Junio a Octubre de 2004

Herramienta	Objetivo
Leaflet Drop	Informar y ayudar a entender la propuesta enviada por Argent
Exhibición Estática	Informar
Exhibición móvil	Informar
Formatos comentarios web	Informar y permitir retroalimentación
Campaña de Posters	Informar
Trabajo con Kings Cross “Development Forum”	Apoyar el desarrollo de las reuniones con ciudadanos organizadas por el foro
Trabajo con “King’s Cross Community Development Trust”	Apoyo a programa para ayudar a involucrar en la consulta a la minorías étnicas negras. Apoyo en 10 consultas, en diferentes idiomas en el marco del periodo de consulta.

Fuente: Tomado de “Whats Next for Kings Cross”? disponible en:

<http://www.camden.gov.uk/ccm/content/press/2004/august/kings-cross-consultation-boost/?source=rndm>.

Fecha de consulta: 10/01/2016

En referencia a la tabla 36, la mayoría de estrategias o herramientas dispuestas por los distritos de Camden e Islington, en el marco de proceso de consulta en el verano de 2004 permitían el acceso a toda la información necesaria relativa al “Outline Planning Application” presentada por Argent. Este tipo de herramientas sirvieron para informar por diversos medios, pero la posibilidad de deliberación ciudadano-autoridades-promotor solo era facilitada por la minoría de las herramientas dispuestas, en particular por el “King’s Cross Development Forum”, espacio financiado por las autoridades distritales y que facilitó la discusión sobre las preocupaciones e intereses de ciudadanos frente a la propuesta

“Outline Planning Application” de Argent. Por otra parte, los denominados “King’s Cross Future Workshops” también fueron una herramienta más de interacción/deliberación que de simple información.

Los responsables principales que llevaron a cabo la consulta fueron el Concejo de los distritos de Camden e Islington con la ayuda del “Kings Cross Development Forum”, y “Planning Aid for London (PAL)” una empresa de consulta que fue contratada por el distrito de Camden para implementar los “King’s Cross Future Workshops”. Entre junio 18 y octubre 8 de 2004, periodo oficial de consulta, el “Kings Cross Development Forum” organizó 12 reuniones públicas entre un total de 17 reuniones durante todo el año 2004.

Adicionalmente a las reuniones del “Development Forum”, asociaciones y grupos de interés formales e informales tenían la posibilidad de enviar respuestas escritas o “submissions” al Concejo de Camden en referencia a la propuesta de Argent. Una herramienta importante, teniendo en cuenta la posibilidad que tuvieron los interesados en extenderse en detalles técnicos. John Mason, residente del sector e historiador, es una de las personas que ha realizado un análisis detallado de los “submissions” entregados al Concejo de Camden en 2004. “En 2004 fueron recibidas 268 respuestas por el Departamento de Planeación de Camden. Entre 30 y 45 “submissions” alrededor de 2 tercios del total, de grupos de interés especializados y organizaciones locales dispuestas y capaces de invertir tiempo y comprometerse a una investigación más profunda de la propuesta y sus efectos en el área. Ejemplos incluyen “The London Wildlife Trust, Camden Cycling Campaign y “the Greater London Industrial Archeology Society””²⁹¹.

A pesar de que existían diversas alternativas de consulta, las reuniones públicas del “Development Forum” fueron el principal medio para atraer las respuestas ciudadanas a la propuesta de Argent. Un total de 165 personas asistieron a las reuniones organizadas durante el periodo oficial de consulta de 2004, sin contar los asistentes a las reuniones de los días 12 de junio, 31 de julio y 11 de septiembre donde no se registró el número de asistentes en las minutas de la reunión.

²⁹¹ Tomado de “Extending the analysis: a closer look at key submissions”. John Mason. Documento no publicado, enviado desde Londres.

Por tanto, en total 165 personas participaron en las reuniones del “Kings Cross Development Forum” lo que representó un grado de participación del 0,05 %. La población total para 2004 en Islington era de 180.831 personas, si restamos el segmento de edad entre 0 a 14 años, suponiendo que por su juventud es un grupo que naturalmente no participa, el potencial de personas a participar en el proceso era de 151.459 personas entre 16 y más de 85 años. Respecto al distrito de Camden para el año 2004 vivían un total de 207.341 personas, de nuevo excluyendo el segmento de edad de 0 a 15 años había un total de 175.476 personas entre 15 y más de 85 años, como resultado, un total de 326.935 personas era el potencial de participación en los dos distritos²⁹². El grado de participación del 0,05 % no considera el número de personas asociadas que fueron representadas por líderes de redes de asociaciones en el marco de las reuniones por lo cual el grado de participación puede variar. Las preocupaciones, intereses y prioridades de los participantes respecto al “Outline Planning Application” fueron diversas, la tabla 37 resume de forma general las inquietudes en cada una de las reuniones.

Tabla 37. Inquietudes de los miembros y asistentes a las reuniones del “Kings’s Cross Development Forum”. Periodo de consulta de junio a octubre de 2004

Fecha y Tema	Inquietudes, comentarios, sugerencias
3 de julio: “Planning Application Process”	Incertidumbre sobre el “Northern Ticket Hall”. Se ha quedado sin financiación introduciendo un elemento de incertidumbre dentro del proyecto de desarrollo. El desarrollo del “Northern Ticket Hall” es muy importante para la gente local, especialmente porque es importante en términos de acceso.
8 de julio: Vivienda	Acuerdo general en que se necesitan muchas viviendas accesibles en Kings Cross Central. Argent resalta que el área ya reúne una amplia proporción de vivienda social, por tanto el número de viviendas accesibles en Kings Cross Central debería ser intermedio, con el objetivo de balancearlo. Las viviendas deberían estar dispersadas a lo largo del lugar de construcción, debe haber una mezcla de tipo de viviendas.
15 de julio: Transporte	Se anotó como preocupación la ausencia de un bus intercambiador. Preocupación referente al puente propuesto sobre “Camley Street Natural Park” y sus posibles efectos adversos en la iluminación y la seguridad en la noche. La propuesta de Argent no incluyó ninguna ruta designada para bicicletas. Hubo un sentimiento general en que los ciclistas no fueron atendidos adecuadamente.

²⁹² Datos tomados de Office for National Statistics. Disponible en: <http://neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadHome.do?m=0&s=1473338741240&enc=1&nsjs=true&nsck=false&nssvg=false&nswid=1280>. Fecha de consulta: 21/09/2016.

22 de julio: Patrimonio	Culross Building: el edificio debería ser mantenido, las propuestas apuntan a que el edificio podría ser separado en dos edificios para permitir que pase un bulevar. Sugerencias sobre retrasar los edificios del canal para permitir que penetre más luz natural. La demolición de los muros del canal de la parte sur parecen no estar bien justificados en la aplicación, los muros contribuyen al carácter de ciertas áreas específicas del canal. Preocupación sobre la ausencia de detalles en el "Outline Plan" y sobre cómo puede el foro replicar contra esas propuestas sin tener detalles adicionales.
29 de julio: Código de Construcción. Medio Ambiente	Inquietudes por los bajos compromisos con el uso de energías renovables. No hay compromisos con energía solar. Preocupaciones sobre la expansión de polvo y una posible contaminación del canal.
31 de julio: "Framework Findings"	El documento "Framework Findings" ignora lo dicho por la comunidad. Debe haber una respuesta escrita por parte del "Steereng Group" en nombre del "Development Forum" que diga que el "Framework Findings" no refleja lo que la comunidad quiere. El ruido es todavía un problema para los residentes de "Maiden Lane"
5 de agosto: Administración y seguridad del lugar	Las calles no deben ser privadas en cambio deberían ser administradas por la autoridad local. Sospechas de los participantes de que Argent esta pensando hacer este proyecto cerrado y excluyente no hay confianza en el promotor. Discusión sobre "Brindley Place", se usó como ejemplo de un lugar excluyente administrado y financiado de forma privada. El aislamiento del área de "ladywell" de "Brandley Place" es un ejemplo de algo a evitar. Las estrategias de Argent hacen referencia a administrar pero nunca dice qué va a hacer realmente. De forma ligera Argent utiliza los términos barrio y consulta sin ser nunca específico. Seguridad privada 24 horas no es necesario, la policía debe ser la responsable de la seguridad.
12 de agosto	Se presentó la misma acta que en la reunión del 29 de julio
9 de Septiembre: "Listed Buildings"	La discusión se centró en la adaptación de "St Pancreas Chambers" como hotel de lujo, las preguntas de los residentes hacen referencia a las características del hotel y el impacto del hotel en el tráfico del área.

Fuente: Elaborado a partir de los Minute Meetings del Development Forum. Disponibles en:

<https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>.

En referencia a la tabla 37, el foro manifestó una variedad de inquietudes respecto a detalles específicos sobre las características, ubicación y uso de las infraestructuras a ser construidas, como por ejemplo, que los edificios permitieran un acceso de luz razonable a las áreas de espacio público, o que ciertos edificios se mantuvieran por el valor patrimonial que tenían para los residentes, o inquietudes referente a la calidad de los espacios públicos verdes, entre otras. Entre todas las inquietudes de la tabla 37, hubo dos inquietudes en particular, que resultaron en conflictos considerables entre las partes. El primero, fue la discrepancia entre el número de viviendas accesibles que deberían construirse y el segundo,

la pérdida de confianza por parte de la comunidad hacia el promotor Argent y en menor medida con los decisores, es decir las autoridades de Camden e Islington.

Respecto al conflicto de la negociación del número de viviendas sociales a ser entregadas por Argent, Bob West “Manager” del Concejo de Camden para la planeación de Kings Cross Central para el periodo 1999-2007 manifestó que algunos grupos quisieron reabrir discusiones sobre decisiones ya tomadas “en un punto KXRLG quiso reabrir el tema de vivienda de manera tardía, debió ser en 2004 cuando se devolvieron y dijeron, ahora el “Development Brief” dice que van a haber 2000 viviendas sociales pero queremos 3000”²⁹³. Por otra parte, este tipo de peticiones, iban en contra de la metodología que plantearon las autoridades para organizar las discusiones “un elemento importante era discutir cada etapa ampliamente, tratar de alcanzar acuerdos en cuanto más se pueda y después depositar los resultados, por ejemplo poner en claro y acordado que todos no íbamos a tratar de revisar y cambiar lo que ya había sido acordado. Así cada etapa clave (la visión, el “Unitary Development Plan”, el “Development Brief” y la decisión de planeación) estaban fijadas, y no iban a ser reinventadas o volver a ellas”²⁹⁴.

Por otra parte, en referencia al problema de la pérdida de confianza sobre el promotor inmobiliario, una de sus causas, fue la baja credibilidad en el documento “Framework Findings” del año 2003 que reunió las conclusiones del proceso de consulta llevado a cabo por Fluid en el 2002, sobre el documento “A Framework for Regeneration”. De acuerdo a los grupos comunitarios y el “Steering Group” del “Development Forum” “el documento ignora todo lo dicho por la comunidad. Debe haber una respuesta escrita por el “Steering Group” en nombre del “Kings Cross Development Forum”, diciendo que el “Framework Findings” no refleja lo que la comunidad quiere”²⁹⁵. Argent, por tanto, perdió legitimidad entre los grupos locales del área, asociaciones y organizaciones sombilla como por ejemplo el grupo KXRLG. De acuerdo al entonces codirector de KXRLG Michael Edwards

²⁹³ Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Tomado de “Kings Cross Development Forum On-going meeting notes and progress (draft). Meeting 5. Thursday 31 July 2004. Disponible en: <https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>. Fecha de consulta: 20/01/2016.

“los reportes de Fluid como los recuerdo eran triviales y superficiales y no impresionaron a los ciudadanos en gran medida”²⁹⁶.

La posición del Concejo de Camden respecto al tema de la pérdida de confianza es que “nunca hubo confianza en el promotor inmobiliario como tal, porque la creencia es que el promotor inmobiliario está en el proyecto para el lucro y realmente no le importa la comunidad local. Yo pienso que Argent fue– y todavía es – diferente en cuanto se puede confiar en su palabra, pero los antiguos grupos comunitarios de Kings Cross tardarían en darse cuenta de eso”²⁹⁷.

Como respuesta al problema de desconfianza, el “Kings Cross Development Forum” planteó la necesidad de actuar como contrapeso a las amplias facultades del promotor inmobiliario y las autoridades locales de planeación. En la reunión del día 31 de julio de 2004 se planteó que “el grupo necesita establecer cuánto poder e influencia pueden tener sobre las decisiones. Qué mecanismos van a ser usados para ejercer influencia? Es vital que el promotor inmobiliario y los decisores escuchen las ideas que salen de estas reuniones. El “Development Forum” debería esforzarse para ser parte de un “partnership” con el Concejo y el promotor inmobiliario y que sea vinculante por constitución. Es importante fortalecer la respuesta comunitaria a través de las estructuras comunitarias existentes asegurándose de que sean involucradas en el foro”²⁹⁸.

Esta petición de KXRLG, de empoderar al “Development Forum” en las decisiones iba más allá de la frontera de lo institucionalmente posible, en el sentido que los mecanismos de participación establecidos en el proceso de consulta se desarrollaron en el marco de una democracia local representativa. “el grupo KXRLG creyó que nosotros deberíamos de alguna manera crear un tipo de democracia local y luego sentarnos en la misma mesa como políticos, con los decisores y el promotor inmobiliario y tomar decisiones colectivamente y esto no es algo que alguna vez realmente suceda, excepto en alguna área en el nivel muy

²⁹⁶ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

²⁹⁷ Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

²⁹⁸ Tomado de “Kings Cross Development Forum On-going meeting notes and progress (draft). Meeting 5. Thursday 31 July 2004. Disponible en: <https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>. Fecha de consulta: 20/01/2016

local y en esquemas realmente pequeños. Lo que hicimos fue intentar explicar que haríamos lo que fuera posible para asegurarnos de que todas las preocupaciones fueran puestas frente a los decisores”²⁹⁹.

Siguiendo la posición del grupo KXRLG que representaba al menos entre 20 y 30 grupos y asociaciones de residentes del distrito de Camden “el proceso de consulta de Camden produjo un cuerpo increíblemente rico de ideas, comentarios y demandas de la comunidad, pero era imposible decir si estas demandas hicieron alguna diferencia en los puntos de vista de Camden o en sus decisiones, no hubo una respuesta apropiada real a los grupos comunitarios por parte de Camden, por tanto nosotros nunca supimos si nuestras demandas estaban teniendo impacto o no”³⁰⁰.

La asociación “Camden Cycling Campaign” participante en el proceso de consulta del 2004, así como en anteriores procesos de consulta en los años 90’s, en el marco de la construcción del CTRL, asumió una posición similar al grupo KXRLG. De acuerdo a John Chamberlain miembro del comité de administración de la asociación Camden Cycling Campaign “Había un cierto sentimiento entre algunos miembros del “Development Forum” de que no conseguimos muchas cosas, en otras palabras, nosotros fuimos consultados ampliamente, hablaron con nosotros, les dijimos que pensábamos y luego lo ignoraron, no están en la obligación de tomar alguna acción. Cuando yo miro las respuestas (submissions) que realizamos, debería decir que muchas de las cosas no fueron hechas, algunas de ellas están siendo realizadas ahora”³⁰¹.

Para el Concejo de Camden, los diferentes grupos participantes del proceso de consulta, no solo de 2004, sino en general a lo largo de todo el proceso, sí tuvieron alternativas para participar, no de forma directa pero si indirectamente, por ejemplo, en las decisiones de partes del diseño, o en el diseño de las instalaciones comunitarias que se iban a proveer en el proyecto. “Aunque los grupos no hicieron parte del proceso formal de toma de decisiones como tal, fueron involucrados en las etapas anteriores, en la evolución del proyecto y en

²⁹⁹ Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

³⁰⁰ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

³⁰¹ Comentarios de John Chamberlain. Miembro del Comité de Administración de la asociación Camden Cycling Campaign. Entrevista realizada el día 04/03/2016.

una forma de cara a cara con los responsables de entregar el proyecto, fueron de hecho involucrados en la elaboración de los detalles y en hacer o cambiar hipótesis de modelado y básicamente sentarse en la misma mesa cuando se discutían esos asuntos”³⁰².

La percepción de las autoridades de planeación era que los grupos comunitarios evadían inmiscuirse en proponer alternativas de diseño para las instalaciones comunitarias. “el promotor inmobiliario nos dijo: ustedes quieren estas instalaciones comunitarias, díganos qué va a haber al interior de ellas y cómo deben ser establecidas. Nosotros organizamos dos reuniones, y muchas personas decían queremos un “Community Hall” y un “Sports Hall” entre otros, aquí está el plan vamos a darle contenido y así podemos decirle al promotor inmobiliario qué es requerido, pero los grupos comunitarios ni si quiera respondieron a eso, parecía no interesarles, estaban interesados en asuntos más grandes, y fue decepcionante que realmente los residentes locales no estuvieran interesados en diseñar sus propios espacios”³⁰³.

Los grupos comunitarios reconocieron que estaban interesados en los aspectos estratégicos de la propuesta de Argent y en menor medida, en detalles de diseño. Para el grupo comunitario KXRLG “los grupos comunitarios eran muy reacios a verse inmersos en los detalles de diseño porque sintieron que si ellos se involucraban en estos detalles estarían aceptando posiblemente las características estratégicas del proyecto”³⁰⁴. El contexto de desconfianza, de acuerdo a la argumentación del grupo KXRLG, afectaba la posibilidad de colaboración por parte de los grupos comunitarios en el diseño de sus propias instalaciones en el proyecto.

4.12.1. Talleres: “The future of Kings Cross” para la primera propuesta de Argent. Octubre 2004

Dos talleres fueron desarrollados en el marco del panel ciudadano del Concejo de Camden denominado: “Camden Talks Sessions”. Este panel está constituido por más de 1.000 residentes del distrito y se creó como un medio para mejorar los servicios del distrito, y

³⁰² Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

para que los residentes presentasen preguntas, ideas, comentarios y propuestas sobre asuntos que afectan a los barrios, ya sea que estén relacionados con vivienda, salud, seguridad, áreas de ocio, planeación, reciclaje entre otros. El distrito de Camden normalmente otorga dinero en efectivo como forma de agradecer la participación de los residentes.

Los talleres fueron implementados por los especialistas “Planning Aid for London” contratados por las autoridades distritales y con intermediación del “Kings Cross Team”³⁰⁵ del distrito de Camden. Se discutieron 4 temas: provisión de parqueaderos, espacio abierto, el corredor de “Regent’s Canal” y densidad poblacional. Los talleres se desarrollaron en octubre de 2004 y fueron atendidos por un total de 85 personas. Teniendo en cuenta el número de participantes frente al número potencial de participantes, que equivalía en 2004 a 326.935 residentes, el grado de participación en los talleres fue del 0,03 %. Las principales conclusiones por cada tema, recogidas en los talleres se muestran en la tabla 38.

Tabla 38. Conclusiones Talleres “The future of King’s Cross” días 13 y 23 de octubre de 2004

Tema	Comentarios
Parqueaderos	Los residentes del área deberían tener prioridad sobre los visitantes.
Densidad	La mayoría subrayó los beneficios de una mayor densidad en el desarrollo como por ejemplo mayor inversión en trabajos locales y mejor transporte público.
Regent’s Canal	El área se debería usar para los desplazamientos tanto de ciclistas como peatones también como área de descanso y ocio. Apoyo a la idea de remover los muros del canal si esto mejoraría el acceso y el sentimiento de seguridad. Oposición a la construcción de edificios eclipsando la luz sobre el canal.
Espacio Público	El espacio público debe garantizar una adecuada provisión para actividades de ocio

Fuente: Elaborado a partir de “The Future of Kings Cross Workshops: Dates 13 and 23 October 2004.

Summary Report date: February 2005.

“Planning Aid for London” manifestó que los resultados de las discusiones de estos dos talleres serían tenidos en cuenta por las autoridades distritales para evaluar la propuesta de

³⁰⁵ Kings Cross Team fue el quipo de funcionarios del distrito de Camden responsable de coordinar y dirigir el proceso de consulta para el proyecto Kings Cross Central, establecido en el año 2000-2001 y del cuál Bob West era miembro, entrevistado en esta investigación.

Argent. “En noviembre de 2004 el Kings Cross Team le dio un resumen a los miembros del Concejo de Camden sobre los resultados de la consulta pública sobre Kings Cross Central, incluyendo los “Camden Talk Sessions”. Ellos ahora están usando esta información para informar su propia evaluación de la aplicación, y en discusiones con el promotor inmobiliario, para buscar ciertos cambios a la aplicación”³⁰⁶.

El propósito de las autoridades de incluir a Planning Aid for London en el proceso de consulta de 2004, fue intentar suavizar las tensiones entre los grupos comunitarios participantes y las autoridades de planeación, pero para los grupos comunitarios, en vez de ser una ayuda, fue un factor negativo en el proceso. “Nosotros lo experimentamos de manera negativa, porque PAL fue seleccionado por Camden y posiblemente el dinero provenía de Argent. Sentimos que no podíamos formular preguntas importantes sobre el esquema. Por tanto, estaban siempre direccionando la discusión en los detalles de diseño, qué deportes deberían ser provistos, cuántas plazas espacios de aparcamiento de bicicletas, detalles relativamente menores comparados con los asuntos estratégicos, y sé que muchas personas en la comunidad sintieron que fue un proceso manipulado como el proceso de consulta de Fluid”³⁰⁷.

Con los talleres de octubre de 2004 “The future of Kings Cross” termina el proceso de consulta del año 2004 sobre la primera propuesta “Outline Planning Application” de Argent. Entre octubre de 2004 y septiembre de 2005 era responsabilidad de Argent recoger los aportes de este proceso de consulta, para hacer las modificaciones necesarias a su propuesta y presentar una nueva versión revisada en el año 2005. Sin embargo, en el año 2004, más específicamente entre septiembre y octubre se solapa un proceso de consulta ahora sobre un instrumento de política pública de las autoridades de planeación, denominado “Planning Brief”, que describiremos a continuación.

³⁰⁶ Tomado de The Future of Kings Cross Workshops: Dates 13 and 23 October 2004. Summary Report date: February 2005. Disponible en: https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/?asset_id=238105. Fecha de Consulta: 10/01/2016.

³⁰⁷ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

4.13. Consulta al “Kings Cross Opportunity Area, Planning and Development Brief”. 2004

Los distritos de Camden e Islington, como máximas autoridades locales distritales, establecieron los lineamientos o directrices de planeación para los dos distritos, el proyecto Kings Cross Central es tan solo un proyecto dentro de muchos desarrollados en los dos distritos. No obstante, fue el proyecto que centró la mayor atención en términos de políticas de planeación por parte de las autoridades locales entre 2001 y 2006. Como parte de esa competencia, paralelamente al proceso de consulta sobre las propuestas de Argent, los distritos de Camden e Islington preparaban los instrumentos de planeación necesarios para el desarrollo de King’s Cross y que debían ser referencia para Argent. Si bien hubo un trabajo de cooperación entre Islington y Camden, al principio ambos preparaban lineamientos separados, no de manera conjunta. Teniendo en cuenta que el proyecto impacta mayoritariamente al distrito de Camden, haremos énfasis en los instrumentos de planeación de este distrito.

Como se mencionó, en el mismo año 2004 se solapan dos procesos de consulta, el primero el que ha sido descrito sobre la propuesta de Argent “Outline Planning Application” enviada en Mayo de 2004. El segundo se realizó entre septiembre y octubre sobre el instrumento “Camden Kings Cross Opportunity Area, Planning and Development Brief de enero de 2004, y tenía como objetivo aplicar las provisiones de los planes de desarrollo de los dos distritos y establecer los requerimientos de las aplicaciones de planeación para el desarrollo dentro del área”³⁰⁸. El “Development Forum” realizó una reunión dentro del periodo de consulta oficial, para presentar sus comentarios sobre el documento. La tabla 39 muestra las principales inquietudes manifestadas en la reunión sostenida el 25 de septiembre de 2004.

³⁰⁸ Tomado de “King’s Cross Opportunity Area Planning & Development Brief”. Camden e Islington. Enero 2004. Disponible en: https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/download/asset?asset_id=2849324. Fecha de consulta: 15/02/2016.

Tabla 39. Proceso de consulta al documento “Kings Cross Opportunity Area Planning and Development Brief”

Tema	Inquietudes, sugerencias, comentarios
Trabajo y Capacitación	15 % de trabajos locales es muy bajo debería ser más alto. Deben ser una amplia variedad de trabajos. No solamente en construcción
Uso de edificios	Los edificios German Gyn y Stanley podrían ser centros para jóvenes y de capacitación y educación de adultos.
Patrimonio	Preocupación por el término reutilización viable para los edificios patrimonio. Sentimiento general de incertidumbre sobre que tan sólido iba ser Camden en defender los edificios patrimonio.
	Los residentes no quieren ver calles llenas de cadenas de supermercados pero les gustaría ver “barrios de artistas”.
	Los residentes quieren ver espacios públicos que tengan sentido. Sentimiento general de que los espacios públicos propuestos muestran mucho “hard landscape” pero insuficientes plantaciones.
Vivienda. Instalaciones Comunitarias	El “planning brief” debería hacer referencia específicamente a quién va a administrar las instalaciones. Algunas instalaciones deberían ser accesibles o baratas y se propone la idea de que comunidades locales hagan parte en la administración de las instalaciones culturales o comunitarias.
	No construir edificios altos ni viviendas en el triángulo de Islington y que no se derrumbe los edificios Stanley y Culross.

Fuente: Elaborado a partir de los Minute Meetings del Development Forum. Disponibles en:

<https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>.

La tabla 39 resume en términos generales los intereses del foro respecto al “Development Brief”, que es fundamental porque era un documento de referencia para tomar la decisión de otorgar o no el permiso a Argent, y determinar si se adhería a todos los requerimientos de los instrumentos de planeación de los distritos de Camden e Islington. En otras palabras el documento buscaba ser el punto de referencia sobre el cual Argent debía sustentar su propuesta. Así se indica en el documento “este Brief necesita contener detalles suficientes para moldear las propuestas de desarrollo y busca detalles en las aplicaciones de desarrollo donde sean necesarias”³⁰⁹. Cabe aclarar que el documento aplica, no solamente para el proyecto Kings Cross Central que es objeto de análisis, sino para todos los proyectos de desarrollo en el área de oportunidad.

³⁰⁹ Tomado de “Kings Cross Opportunity área planning & development brief”. Enero 2004. Islington y Camden. Disponible en: https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/download/asset?asset_id=2849324. Fecha de consulta: 01/16/2016.

Para el “Development Forum” los comentarios que se muestran en la tabla 39 no fueron suficientes. “queremos afirmar que aunque estos fueron comentarios hechos en el tiempo otorgado, hubo mucho más, que los miembros de los grupos hubieran querido manifestar en el curso del proceso de consulta, estos están lejos de ser las únicas críticas constructivas del Brief”³¹⁰.

4.14. Diferencias entre las dos propuestas del promotor Argent. 2004/2005

La propuesta revisada del año 2005 debía reflejar cambios que tuvieran en cuenta los resultados del proceso de consulta en el verano del 2004. De acuerdo a Argent “los aplicantes desde mayo de 2004 han mantenido extensivas discusiones con el Concejo y otros (incluyendo “the Greater London Authority, Transport for London y English Heritage) sobre varios aspectos de la aplicación. Los aplicantes también han tenido en cuenta las diversas representaciones escritas recibidas por el “London Borough of Camden”, durante la consulta formal. Como resultado, los aplicantes están ahora proponiendo un número de enmiendas a la aplicación”³¹¹. Uno de los temas centrales de discusión en el periodo entre mayo de 2004 y septiembre de 2005 fue el de los usos del suelo. La figura 38 muestra la variación entre la propuesta de 2004 y la revisión de 2005.

³¹⁰ Tomado de “Kings Cross Development Forum On-going meeting notes and progress (draft). Meeting 7. Thursday 25 september 2004. Disponible en: <https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>. Fecha de consulta: 20/01/2016.

³¹¹ Tomado de “Kings cross Central Main Site Revised Development Specification. Septiembre 2005. Disponible en: .Fecha de consulta 10/01/2016.

Figura 38. Total de uso del suelo propuesto por Argent en las propuestas de 2004 y 2005

2004

	Total Floorspace Applied for (sq. m)	Maximum amount of floorspace, within the total applied for, that may be developed as (sq. m):								
		Business & Employment (B1)	Residential	Hotels (C1)/ Serviced apartments	Shopping/ food & drink (A1/A2/A3)	Uses within D1 (see Note 1)	Cinemas	Uses within D2 (see Note 2)	Multi Storey Car Park	Other (see Note 3)
South of Regent's Canal	238,545	219,010	3,900	32,625	15,460	3,180	0	975	0	525
North of Regent's Canal	479,730	267,270	172,975	14,600	30,465	72,585	8,475	30,575	23,850	0
TOTAL	718,275	486,280	176,875	47,225	45,925	75,765	8,475	31,550	23,850	525

2005

	Total Floorspace Applied for (sq. m.)	Maximum amount of floorspace, within the total applied for, that may be developed as (sq. m.):								
		Business & employment (B1)	Residential	Hotels(C1)/ Serviced apartments	Shopping/ food & drink (A1/A2/A3/ A4/A5)	Uses within D1 (see Note 4)	Cinemas	Uses within D2 and night clubs (see Note 5)	Multi Storey Car Park	Other (see Note 6)
South of Regent's Canal	244,250	221,510	2,200	32,625	15,060	3,950	0	4,455	0	1,375
North of Regent's Canal	468,840	234,000	171,275	14,600	30,865	67,880	8,475	24,275	21,500	0
TOTAL	713,090	455,510	173,475	47,225	45,925	71,830	8,475	28,730	21,500	1,375

Fuente: Tomado de los documentos “King’s Cross Central Planning Statement”. Mayo 2004 y “King’s Cross Central Revised Development Specification”. Septiembre de 2005.

Los números resaltados en amarillo representan una disminución en el número de hectáreas destinadas a cada uso, mientras que los resaltados en verde representan un aumento respecto a la propuesta original de 2004. Uno de los principales cambios, fue una disminución significativa del espacio destinado a la construcción de vivienda pasando de 17.687 ha a 17.347 ha. Esta reducción condujo a que el número de viviendas accesibles a proveer se redujera de 2.300 a 1.700 nuevas unidades, de estas 1,700 unidades propuestas en 2005, al menos el 40 % serían catalogadas como “viviendas baratas”. También hay una disminución significativa de la cantidad de suelo destinado a usos comunitarios, salud, educación y usos culturales (ver D1 figura 38). Así como una disminución del uso del suelo destinado a ocio (ver D2 figura 38).

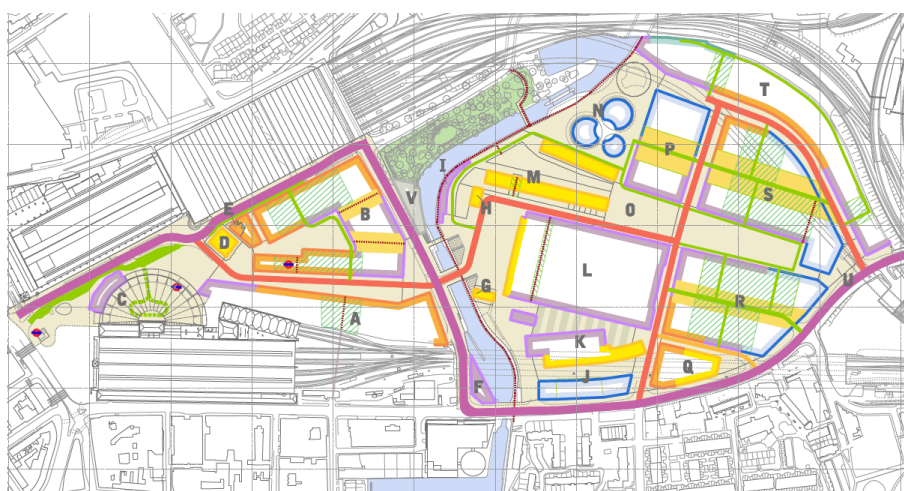
Los cambios principales incluidos por Argent, tienen que ver con las características de las infraestructuras a proveer, como por ejemplo, plazas públicas y parques, también con los límites de altura de los edificios, entre otros cambios de tipo técnico. La tabla 40 reúne algunos de los cambios incorporados en los temas que se discutieron en el periodo de consulta de 2004, y que eran de alto interés para la comunidad. La figura 39 muestra las zonas de desarrollo dentro del proyecto a las que se hace referencia en la tabla 40.

Tabla 40. Cambios principales incluidos en la propuesta revisada de Argent 2005

Tema	Cambio
Principales áreas ámbito público	La forma de la plaza Pancreas fue cambiada. Adicionalmente se incorporan dos nuevas áreas públicas, “Handyside Park” y “York Square” y se cambia el tamaño y la forma de “Cubitt Park”. “Cubitt square” y “North Square” ya no incluirán edificios pabellón. Realineación de la calle “Goods Street West”.
The Regents Canal	Pasos adicionales entre Granary Square y el Regent’s Canal e incorpora zonas prioritarias para la plantación de especies nativas dentro del corredor del canal.
Altura máxima de edificios	El plan muestra alturas máximas para el nuevo desarrollo dentro de la zona reconfigurada E. Incorpora reducciones en las alturas máximas propuestas para los edificios dentro de las zonas de desarrollo L,N,Q y S. En adición el plan muestra las alturas máximas de las turbinas de viento dentro de las zonas J,Q,R y T.

Fuente: Elaborado a partir del documento “Kings Cross Central Main Site Revised Development Specification. Septiembre 2005.

Figura 39. Zonas del proyecto en la propuesta revisada de Argent de 2005



Fuente: Tomado de “Kings Cross Central Main Site Revised Development Specification. Septiembre 2005.

De acuerdo a Richard Kirby miembro del “Kings Cross Team” del distrito de Camden. En el marco de la reunión del “Development Forum” del 26 de septiembre de 2005 “los cambios a la aplicación son significantes pero no dramáticos, las revisiones incluyen un aumento en la cantidad de espacio público y áreas verdes, el “empotramiento del edificio Stanley, algunas reducciones en las alturas máximas de los edificios, rutas de circulación y acceso a lo largo del lugar, introducción de “zone homes”, iniciativas de energía renovable tales como turbinas de viento, techos verdes y cafés, cifras firmes para vivienda, incluyendo vivienda accesible y detalles sobre centros de salud, escuelas y otras instalaciones comunitarias”³¹².

Los cambios incluidos en la propuesta revisada de Argent en el año 2005 no van mas allá de lo expuesto en la tabla 40 y la figura 39, y en la variación de los usos del suelo. “Hubo algunos cambios de mayor flexibilidad en vivienda, pero realmente la versión revisada no era muy diferente en tamaño y contenido respecto a la primera”³¹³. La discusión respecto al número de viviendas accesibles en el marco del proceso de consulta entre junio y octubre de 2004 no resultó en la satisfacción de las demandas de grupos comunitarios que solicitaban una proporción mayor de viviendas accesibles, por tanto, la reacción de grupos como KXRLG a la versión revisada de 2005 fue de rechazo e inconformidad.

Grupos de ciudadanos como el de los ciclistas representados por la asociación “Camden Cycling Campaign” tampoco percibieron cambio alguno en la propuesta revisada de 2005. “la aplicación de 2005 fue en esencia muy similar a la de 2004. Argent no menciona cómo los edificios se ajustan con los alrededores, ellos no mencionan las conexiones, en otras palabras el principal asunto, que es el más importante para nosotros, es cómo se accede al área, cómo se transita dentro del área, esto no fue detallado en el “Outlined Application” excepto en términos generales, pero a diferencia de otras cosas, este asunto no se abordó en lo absoluto en el “Specific Planning Application”, por tanto una de las batallas que peleamos es el cómo los edificios se conectan entre sí, no obtuvimos eso. Este es uno de

³¹² Tomado de Kings Cross Development Forum 26 septiembre 2005. Disponible en:

<https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>. Fecha de Consulta: 10/01/2016.

³¹³ Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

nuestros mayores problemas con este proceso, y tal vez una de las razones del por qué muchas de las cosas que solicitamos nunca han sido realizadas³¹⁴.

4.15. Consulta a la segunda propuesta del promotor Argent. Octubre de 2005

El periodo de consulta sobre la versión revisada de Argent de septiembre de 2005 tuvo una duración de seis semanas entre el 10 de octubre al 21 de noviembre. Contrariamente a la posición de asociaciones y grupos comunitarios, el Concejo de Camden en su página web publicó “Las aplicaciones de planeación han sido sustancialmente revisadas siguiendo este proceso. Las revisiones incluyen más viviendas accesibles, más espacios verdes abiertos, más instalaciones de salud y otras instalaciones comunitarias y más diseño sustentable”³¹⁵.

Para este nuevo periodo de consulta nuevamente “Planning Aid for London” fue elegido por el Concejo de Camden para realizar los talleres donde se discutió la nueva propuesta revisada de Argent, no obstante, la información sobre los resultados de las discusiones se desconoce³¹⁶. La tabla 41 referencia las fechas y los temas de los talleres que se realizaron en este último periodo de consulta de 2005, antes de que los Concejos de Camden e Islington procedieran a otorgar autorización a Argent.

³¹⁴ Comentarios de John Chamberlain. Miembro del Comité de Administración de la asociación Camden Cycling Campaign. Entrevista realizada el día 04/03/2016.

³¹⁵ Tomado de Revisions to King’s Cross Planning applications due this week”. Disponible en: <http://www.camden.gov.uk/ccm/content/press/2005/press-releases-september-2005/revisions-to-kings-cross-planning-applications-due-this-week.en>. Fecha de consulta: 20/01/2016.

³¹⁶ En el transcurso de la investigación doctoral realicé un requerimiento a “Planning Aid for London” para obtener las actas de los diferentes talleres pero la respuesta de su parte fue la siguiente: “lo sentimos, pero ya no tenemos esos documentos”. Respuesta obtenida el 5 de febrero de 2016.

Tabla 41. Talleres realizados en el periodo de consulta de octubre a noviembre 2005 sobre la propuesta revisada de Argent

Fecha	Tema
Lunes 3 de octubre	Espacio abierto/ámbito público
Jueves 6 de octubre	Transporte
Lunes 10 de octubre	“The triangle site”
Jueves 13 de octubre	Presentación y discusión con Argent
Lunes 17 de octubre	Sostenibilidad ambiental
Jueves 20 de octubre	Sesión Abierta

Fuente: Tomado de Revisions to King’s Cross Planning applications due this week”. Disponible en: <http://www.camden.gov.uk/ccm/content/press/2005/press-releases-september-2005/revisions-to-kings-cross-planning-applications-due-this-week.en>

4.16. Permiso de planeación

Una vez cerrado el proceso de consulta sobre la versión revisada de septiembre de 2005, Argent presentó en marzo de 2006 la propuesta final al “Development Control Comité” del distrito de Camden, el cual tomó la decisión de aprobar provisionalmente el “Outline Planning Application”. La decisión en ese momento no era definitiva, en noviembre de 2006 la propuesta regresa al “Development Control Comité” de Camden para aprobar el borrador final de los acuerdos denominados “sección 106”³¹⁷.

“El total de los acuerdos sección 106 es estimado (por el distrito de Camden) en 90 millones de libras, dentro de un esquema de desarrollo valorado en cerca de 3 billones de libras. El grupo “Kings Cross Railways Lands Group” (KXRLG) expresó su total insatisfacción con el proceso de negociación de las condiciones adjuntas al permiso de planeación, sintiendo que fueron excluidos de la negociación. De acuerdo al grupo, el acuerdo sección 106 no fue consultado, y fue acordado a puerta cerrada. De acuerdo a la

³¹⁷ “Este acuerdo establece las obligaciones de planeación que se formaron bajo la sección 106 del “Town and Country Planning Act de 1990”. Los acuerdos sección 106 son legalmente vinculantes. Estas obligaciones de planeación son usadas por el Concejo para mitigar impactos adversos de asegurar contribuciones, servicios, instalaciones y la infraestructura para facilitar el desarrollo propuesto”. Tomado de “Planning Obligations (Section 106)”. Disponible en: <http://www.camden.gov.uk/ccm/content/environment/planning-and-built-environment/two/planning-applications/making-an-application/supporting-documentation/planning-obligations-section-106/>. Fecha de consulta: 20/02/2016.

perspectiva de KXRLG el acuerdo 106 debe estar sujeto a una cierre democrático, para asegurar que los beneficios negociados por los oficiales reúnan las necesidades identificadas por la comunidad. El grupo consideró también que el distrito de Camden no tuvo una consideración apropiada sobre cómo involucrar de manera significativa a la comunidad para entregar una mejor calidad en el desarrollo. Estipularon que 25 alegaciones fueron enviadas oponiéndose al “Outline Planning Application”, proporcionando pruebas de que este proceso falló”³¹⁸.

La posición del KXRLG, refleja, además de la insatisfacción con el proceso, la ruptura de confianza entre este grupo y el Concejo de Camden que respecto al grupo KXRLG consideraban que “eran un grupo auto-nombrado y no representativo”³¹⁹. En ese contexto de desafección se creó la iniciativa “Think Again” para intentar frenar la decisión de autorizar definitivamente a Argent para desarrollar el proyecto.

La organización Camden Cycling Campaign, sobre las dudas planteadas con referencia de la representatividad del grupo KXRLG, reconoció afrontar dificultades entre sus miembros en encontrar posiciones consensuadas, lo que resultaba en la formación de grupos con ideas distintas “eso es probablemente cierto en todos los grupos, dentro de London Cycling Campaign, teníamos desacuerdos, estaban aquellos que pensaban por ejemplo que las rutas separadas para bicicletas eran mala idea y que debíamos tener todas las bicicletas en la calle. Tuvimos desacuerdos en ese sentido, dentro de todas las organizaciones hay desacuerdos. No me di cuenta de que hubieran personas dentro del grupo KXRLG que dijeran que no se sentían representados por ellos”³²⁰.

Para las autoridades de Camden en ese momento, las causas del ambiente de tensión tenían que ver con el estrecho margen en el cual los grupos encontraban posibilidad de influenciar las decisiones. De acuerdo a Bob West “uno siempre se siente un poco engañado si es excluido de realmente tomar decisiones. ¿Pero es porque no le gusta la decisión? Prefiero

³¹⁸ Tomado de “Planning Community Needs. A guide to effective Section 106 agreements & Statements of Community Involvement”.tcpa.Julio 2008. Disponible en: http://www.tcpa.org.uk/data/files/planning_community_needs__website_version.pdf. Fecha de consulta: 10/01/2016.

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ Comentarios de John Chamberlain. Miembro del Comité de Administración de la asociación Camden Cycling Campaign. Entrevista realizada el día 04/03/2016.

pensar que los residentes locales no se sintieron excluidos de las discusiones y los debates, pero que sus puntos de vista no siempre ganaron frente a otros argumentos. Aparte del tema financiero y otros asuntos sensibles en las negociaciones, yo no pienso que existieron muchos secretos, y el reporte de 2006 establece todos los asuntos relevantes y consideraciones en cada tema³²¹”.

El grupo KXRLG no fue el único que manifestó la insatisfacción con la decisión de otorgar autorización de planeación a Argent y con el proceso de consulta en general. El líder para esa época de la organización Camden Cycling Campaign, manifestó: “diría que fuimos decepcionados, creemos que ellos eran honestos, la gente de Argent escuchó, las reuniones eran neutrales, pero al final ellos, más que nada, hicieron lo que se les requería por parte del Camden Plan, los acuerdos y directrices, y yo diría que no existieron muchos asuntos que nosotros realmente modificamos desde la comunidad a través de participación. Sin embargo, dicho esto, yo pienso que fue valioso en las discusiones si nada más. Yo diría que no hubo cambios significantes de los que yo sea consciente, por tanto estábamos un poco decepcionados”³²².

4.17. Iniciativa “Think Again”

Solamente 3 meses después de otorgarse permiso provisional a Argent, en junio de 2006 empieza a conocerse la iniciativa “Think Again” liderada principalmente por la organización KXRLG, pero apoyada por otros grupos como Camden Greens, King’s Cross Conservation Area Advisory Committee, Regent’s Network y Cally Rail Group. Marian Lagarry “co-chair” de del grupo KXRLG respecto a la iniciativa se refirió de la siguiente manera “Todos queremos regeneración, pero este gran esquema con sus bloques de oficinas sombríos no es lo que nuestra área necesita. Está diseñado para hacer dinero no para ayudar a la comunidad local. Estamos instando al Concejo, particularmente al de Camden, para que piense de nuevo y demande que el plan sea mejorado”³²³.

³²¹ Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

³²² Comentarios de John Chamberlain. Miembro del Comité de Administración de la asociación Camden Cycling Campaign. Entrevista realizada el día 04/03/2016.

³²³ Tomado de “Kings Cross-Think Again- Press Release. 29 junio 2006. Disponible en <http://www.kxrlg.org.uk/news/KXthinkagainPressRelease.pdf>. Fecha de consulta: 12/01/2016.

Existía una especial preocupación por la incoherencia de la propuesta de Argent con el instrumento de planeación del Concejo de Camden “Unitary Development Plan” (UDP) en lo que respecta a la provisión de viviendas baratas en el proyecto. Por una parte “el Camden’s Unitary Development Plan” adoptado en junio de 2006, incluye un objetivo clave de un 50 % de viviendas baratas en el lugar, pero el esquema de Kings Cross solamente provee entre un 40 y 44 % por lo que no se ajusta con la política existente”³²⁴.

Posteriormente a los intentos del grupo KXRLG y otros grupos representantes de diferentes segmentos de la ciudadanía, se interpuso en marzo de 2007 una revisión judicial contra la decisión del Concejo de Camden de otorgar permiso de planeación a Argent, sin embargo, este proceso legal no tuvo éxito y fue revocado en julio del mismo año. Argent inició el desarrollo del proyecto, una vez terminaron los trabajos de construcción del CTRL en el año 2007.

Michael Edwards respecto a la demanda interpuesta, manifestó que “muchos de nosotros no estábamos de acuerdo con la intervención legal, para ese momento nosotros la vimos como la última oportunidad para tener alguna influencia, tratamos todo lo demás. Por tanto, este desafío legal en los tribunales fue realmente el único tipo de cosa disponible que pudimos hacer, por eso lo hicimos, intentamos pero no tuvo éxito”³²⁵.

A pesar de la insatisfacción general de la comunidad con el proyecto, una vez otorgado el permiso, no hubo una movilización ciudadana masiva en contra de la decisión de Camden, “no recuerdo una manifestación de naturaleza general en contra de todo el proyecto, la mayoría de las personas en Londres y Camden fueron neutrales, las personas no están muy preocupadas por la naturaleza del proyecto, lo que querían que Argent hiciera en las inmediaciones del canal se ve muy bien, ellos preservaron algunos de los edificios históricos, por tanto, yo creo que las personas o son neutrales o están relativamente

³²⁴ Tomado de Kings Cross Think-Again Press Release 19 octubre 2006. Disponible en: <http://www.kxrlg.org.uk/news/KXTApressreleaseweb191006.pdf>. Fecha de consulta: 10/01/2016.

³²⁵ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

contentas. Yo no creo que ninguno de los grupos fueron capaces de iniciar algún sentimiento fuerte en contra del proyecto”³²⁶.

4.18. Factores relevantes para el proceso de consulta: proyecto Kings Cross Central

4.18.1. Continuidad del proceso de consulta

Uno de los elementos que caracterizó el proceso de consulta del Concejo de Camden fue la prolongación del proceso más allá de los periodos oficiales de información pública estipulados por ley. Como resultado, el proceso se caracterizó por una abundante cantidad de aportes ciudadanos en diferentes formatos, vía e-mail o a través de comentarios y propuestas en el marco de los talleres. Para el responsable del proceso de consulta del Concejo de Camden, “el enfoque de consulta estuvo destinado a durar 5 años o más, dirigido a residentes locales y negocios. Yo supondría que tuvimos cara a cara con 2.000 personas tal vez 150 a 200 sobre una base regular desde 2001 a 2006. Nuestra base de datos sobre sesiones informativas regulares fue de al menos de 400 grupos e individuos, además de los 4.000 correos ocasionales enviados”³²⁷.

La prolongación del proceso en el tiempo llevó a que fuera masivo, en cuanto a que el número de asociaciones y organizaciones que se interesaron en el proceso fue considerablemente alto. Para Bob West el propósito del enfoque de prolongación tuvo el objetivo de “enfrentarse mejor a la comunidad, de este modo cuando uno comienza con el “Development Brief” por ejemplo, ya ha tenido una gran cantidad de retroalimentación comunitaria, pero también fue una manera de capacitar a las personas sobre cómo enfrentar el proceso, fue una manera de que las personas entendieran qué podían y qué no podían lograr en el proceso de consulta antes de que realmente iniciara. También para ayudar a mantener el interés en el proceso porque sentimos que era importante que los aportes provinieran no solamente de los grupos de presión sino que todas las personas tuvieran la

³²⁶ Comentarios de John Chamberlain. Miembro del Comité de Administración de la asociación Camden Cycling Campaign. Entrevista realizada el día 04/03/2016.

³²⁷ Comentarios de Bob West (Administrador del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

posibilidad de hacer un aporte y mejorar nuestros documentos, incluso antes de que iniciara el proceso”³²⁸.

4.18.2. Representatividad de las asociaciones participantes

Respecto a los propósitos de incluir la mayoría de segmentos del público posibles, Kings Cross Central había despertado el interés de grandes activistas como se denominan en Inglaterra, con el antecedente de que entre 1990 y 1999, antes de que Argent entrara en escena, ya existían grupos activados en torno a la regeneración del área, y que se habían involucrado en proyectos como la construcción del Channel Tunnel Rayl Link (CTRL) en “St Pancreas”. El grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group (KXRLG) era uno de estos grupos que acaparaban cualquier proceso de consulta en el área.

De acuerdo a Bob West “Habían muchas actividades ocurriendo, las cuáles involucraron a muchas personas, pero ellos pretendieron ser las mismas personas. Parte de la dificultad es que esas 9,10 o 15 personas estaban ocupando toda la banda para la comunicación y el involucramiento, y una de las cosas que nos preocupaba es que nadie más estaba siendo escuchado, y por eso decidimos hacer un tipo de consulta mucho más grande, tratando de alcanzar un área mucho más amplia, así estos grupos en particular que han estado ahí hace mucho tiempo fueran puestos en un contexto de una comunidad mucho más amplia”³²⁹.

De forma concreta, respecto a la participación del grupo comunitario KXRLG “uno de los principios de compromiso fue que ellos se comprometían a difundir la información a toda su red de grupos locales, y así ser genuinamente representativos: ellos trataron, pero realmente no funcionó: se sentía como que al final, la campaña era de alguna manera más importante que el resultado, y las comunidades menos interesadas y minoritarias no parecían tener ninguna voz de esta manera”³³⁰.

En contraste a la percepción de las autoridades de planeación, uno de los líderes y codirector del grupo comunitario de esa época resalta los esfuerzos que el grupo realizó para ser representativo “el grupo siempre realizó esfuerzos por incluir representantes de la

³²⁸ Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

³²⁹ Ibid.

³³⁰ Ibid.

mayoría de los grupos incluyendo las personas de las comunidades de Bangladesh. Teníamos fuertes lazos con las personas de Somalia en el área y negocios de Somalia y también habían personas de Irlanda muy activas, tratamos de asegurarnos de descubrir, escuchar y representar este amplio rango de puntos de vista provenientes de diferentes grupos”³³¹.

4.18.3. Periodos oficiales contra periodos no oficiales de consulta

Finalmente, también surge la duda acerca de la validez de los aportes ciudadanos por fuera de los periodos oficiales de información pública. Para el Concejo de Camden el objetivo, más allá de otorgar más posibilidades a los ciudadanos de moldear la propuesta para el proyecto, apuntaba más a obtener mayor cantidad de información para que las autoridades tuvieran mayor exactitud en la elaboración de los instrumentos de planeación y para aplicar un proceso de pedagogía sobre qué es el proceso de consulta. Para Bob West “si no existe un proceso de consulta teniendo lugar en el momento pero estamos escribiendo un capítulo de política pública, permítanos tener una reunión para explicar qué es una política de gobierno y qué es una política de Londres, así las personas pueden entender que existe un contexto en el cual se sientan y que existen algunas cosas que ellos no pueden cambiar porque están establecidas por políticas nacionales y de Londres. Por tanto, uno tiene que hacerles llegar el mensaje de que existen un tipo de oposiciones o argumentos que no van a ir muy lejos”³³².

Para la asociación Camden Cycling Campaign, que para el año 2004 representaba a más de 570 miembros y que hizo parte de los talleres del proceso de consulta, “es muy común en Londres que la forma de tratar los periodos de consulta es que los promotores inmobiliarios están obligados a escuchar todo lo que sale en ese periodo pero las cosas que se manifiestan por fuera de ese periodo, los promotores inmobiliarios están exentos de tomarlas a bordo, si tú haces un aporte de forma tardía, ellos no están obligados a reversar la decisión”³³³.

³³¹ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

³³² Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

³³³ Comentarios de John Chamberlain. Miembro del Comité de Administración de la asociación Camden Cycling Campaign. Entrevista realizada el día 04/03/2016.

4.19. El papel del tejido asociativo en el proyecto Kings cross Central

A finales de los años 90's bajo el liderazgo del gobierno laborista de Tony Blair inició una discusión específica sobre el funcionamiento del Sistema de Planeación Británico, el gobierno laborista promovió establecer iniciativas para incentivar la participación de las comunidades en la regeneración urbana, con el objetivo principal de combatir el problema de la privación y exclusión social en el país. “Como Tony Blair lo mencionó en su prólogo en el documento de consulta para el “National Strategy for Neighbourhood Renewal” (SEU,2000.P.5): “A menos que la comunidad sea totalmente involucrada en la formación y en la entrega de la regeneración, incluso el mejor plan en el papel no se conseguirá en la práctica”. El “New Deal for Communities” requirió que las comunidades estuvieran en el corazón de la renovación” (Tallon: 2010: P.143). Este discurso fue alimentado, entre otros objetivos, por la determinación del gobierno laborista de promover el capital social.

El programa “New Deal For Communities” (NDC), sin embargo, no fue el determinante principal para la conformación de un capital social dinámico en el distrito de Camden entre la etapa 2001 y 2006. Ese tejido asociativo existente en el área, es resultado de un prolongado proceso de activación comunitaria en torno a proyectos urbanos anteriores a King's Cross Central. Por otra parte, el “New Deal for Communities” y la herramienta “Community Statement Involvement” no fueron efectivos para aumentar la participación ciudadana en del proceso de consulta para King's Cross central entre 2001 y 2006, ni tampoco fue de mayor relevancia para las autoridades locales en esa época. “En cuanto a King's Cross esas herramientas fueron irrelevantes, el Concejo de Camden y Argent estaban muy por delante de ellas”³³⁴.

Entre 1990 y 1999 un número importante de asociaciones comunitarias se activaron para participar en torno a proyectos como el CTRL. La tendencia de activación del tejido asociativo en el distrito ha sido inestable, aumentando y disminuyendo en distintos periodos en la década de los 90's. Esa tendencia de activación-desactivación del capital social en el distrito de Camden, ha repercutido en unos niveles de participación ciudadana también inestables en el tiempo, no solo en el proyecto King's Cross central sino en los proyectos

³³⁴ Comentarios realizados por Bob West (Manager del Concejo de Camden para la planeación y regeneración de Kings Cross Central entre 1999 y 2007). Entrevista realizada los días 8 y 12 de febrero de 2016.

que lo antecedieron. “la participación comunitaria había sido bastante fuerte en el periodo 1987 a 1992, después de esto empezó a convertirse en mucho menos fuerte, la mayoría de las personas no eran conscientes de las amenazas en el área, en 1996 durante el período “Kings Cross Partnership” fue realmente bastante tranquilo, hubo alguna participación comunitaria y alguna bastante exitosa en influenciar la manera como se gastaba el dinero en el mejoramiento de los servicios de los barrios, pero fue modesta, por tanto, cuando empiezan a surgir las problemáticas de King’s Cross Central en 2001, 2002 y 2003, de alguna manera, requirió una reconstrucción de la actividad comunitaria, fue bastante complicado reconstruir el impulso de la actividad”³³⁵.

Una diferencia importante entre el proyecto Kings Cross Central y el proyecto CTRL de la década de los 90’s fue el carácter más técnico de este último, lo cual tuvo un impacto en el tipo de grupos y asociaciones que participaron en los dos proyectos. Los grupos “fueron parte del mismo problema, pero en términos de participación de los ciudadanos eran bastante diferentes porque los asuntos que rodearon el proyecto CTRL eran más técnicos, fue difícil movilizar las personas, pero el Kings Cross Railway Lands Group y especialmente las personas del lado de Islington, el grupo denominado Cally Rail fueron extremadamente efectivos en la movilización de residentes locales, fue una campaña muy exitosa”³³⁶.

Una de las asociaciones que participó en el marco de los procesos de consulta tanto del proyecto CTRL y King’s Cross Central fue London Cycling Campaign. “cuando se construyó la nueva estación en St Pancras realizamos una respuesta formal a la propuesta debido a que se estaba planteando un cambio en los sistemas de vías alrededor de la estación”³³⁷. El asunto de la ordenación de vías para ciclistas fue un asunto transversal en los dos proyectos que activó la participación de los miembros de la asociación. Esta asociación cumple un papel relevante en la representación de los intereses de los ciclistas en la ciudad, ya que las autoridades locales están obligadas a consultar con esta asociación si se quiere implementar un proyecto que afecte o cambie las vías en la ciudad.

³³⁵ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

³³⁶ Ibid.

³³⁷ Comentarios de John Chamberlain. Miembro del Comité de Administración de la asociación Camden Cycling Campaign. Entrevista realizada el día 04/03/2016.

La movilización y activación del capital social fue esencial para la participación de los ciudadanos, tanto en la década de los 90's, como en la etapa de planeación de King's Cross Central entre 2001 y 2006. En los dos periodos, la organización comunitaria KXRLG cumplió un rol relevante en ese proceso de activación, entre otros motivos, porque fue el responsable de presentar en 1990 una propuesta de desarrollo para el área, a partir de un enfoque de abajo a arriba, lo que ayudó a mantener vivo el interés comunitario sobre el área. Si bien, pueden enumerarse entre 20 y 30 grupos representados en esta organización sombrilla, para su líder Michael Edwards, en el marco del proyecto King's Cross Central “fueron 3 los grupos más grandes, el primero fueron los grupos de inquilinos de Camden, los grupos de residentes de Caledonian Road en Islington, organizados en el denominado Cally Rail Group, y los grupos para la conservación histórica de los edificios incluyendo el grupo interesado en el canal, el “Regents Canal Conservation Area Advisory Group”. Los grupos tenían confianza entre ellos, la cooperación fue buena, no recuerdo grandes tensiones o conflictos entre ellos.”³³⁸.

De acuerdo a Michael Edwards, los grupos comunitarios encontraron mayores diferencias y conflictos entre ellos en la década de los 90's que a partir del año 2000. En los 90's “había una gama mucho más amplia de organizaciones involucradas incluyendo grupos de ocupas personas sin hogar, y existió una cierta cantidad de tensiones entre los grupos de ocupas y los residentes de clase media”. Para Michael Edwards la acumulación de valores como el sentido comunitario es importante para impactar procesos de participación ciudadana, no obstante, lo que se necesita “es procesos de largo plazo en los cuales más y más personas estén inmersos en la participación activa en el futuro de la ciudad. Pero lo que he aprendido en todos estos años es que no se puede alcanzar eso a través de talleres los fines de semana. Esto se logra, teniendo contacto con las organizaciones, atrayéndolos, discutiendo problemas con ellos, descubriendo sus intereses y luego mirando cómo se pueden ayudar unos a otros para alcanzar lo que se quiere³³⁹”.

³³⁸ Comentarios realizados por Michael Edwards co-chair del grupo comunitario Kings Cross Railway Lands Group KXRLG. Entrevista realizada el día 17 de marzo de 2016.

³³⁹ Ibid.

4.20. El capital social local en los distritos de Camden e Islington

En la siguiente sección, se realizará una descripción de las características del capital social en los distritos afectados por el proyecto Kings Cross, en particular, en el distrito de Camden donde se ubica casi la totalidad del área del proyecto. En este caso la caracterización del capital social del área ha sido posible a partir de la recolección de datos de un estudio y encuesta realizada por el gobierno del distrito de Camden que se ha preocupado por la medición del capital social en el área. Por el contrario para el distrito de Islington tan solo se aportan algunos datos respecto a los índices de privación de sus barrios y el rol de las redes de asociaciones participantes en el proyecto. Islington no ha realizado un estudio parecido al del distrito de Camden, ha realizado algunas encuestas sobre voluntariado en el distrito, pero por este motivo no se realiza una descripción exhaustiva de su capital social, no obstante, los resultados de la encuesta de Camden son ilustrativos.

4.20.1. Distrito de Camden

A pesar de las limitaciones mencionadas anteriormente, del programa New Deal for Communities, en cuanto a que no logró un impacto importante en aumentar la participación en los proyectos de regeneración urbana, fue en este contexto de promoción de la participación comunitaria, que el distrito de Camden, en el año 2002, tomó la iniciativa de medir el capital social en el distrito. La implementación de las dos encuestas (Office for Public Management) realizadas en los años 2002 y 2005 fue liderada por Dame Jane Roberts miembro del partido laborista en el Concejo de Camden entre los años 2000 y 2005 y el laborista Raj Chada.

Respecto a la metodología de las encuestas “la primera (2002) fue una encuesta en todo el distrito realizada entre 1.000 residentes escogidos al azar, mientras que la segunda fue una encuesta a 100 residentes que vivían en cada una de las diez “Neighbourhood Renewal Areas” del distrito, estas son áreas a las que se le otorga financiación adicional del gobierno para tratar de llevar sus estándares de vida al mismo punto que el que disfrutaban el resto del país sobre la próxima década” (Muir, 2006: 10).

Las preguntas de la encuesta tenían el objetivo de recoger información sobre los niveles de confianza entre residentes y hacia las instituciones del distrito, sobre el acceso a redes de

apoyo social y sobre niveles de colectivismo versus individualismo. Adicionalmente se formularon preguntas que si bien no sirven para medir el capital social, sí son útiles para medir el rendimiento institucional, como por ejemplo, el grado de satisfacción con los servicios locales o cuestionamientos acerca del poder de los residentes sobre las decisiones. Para el momento de realizar la medición no existía un acuerdo unánime acerca de los indicadores a utilizar para medir el capital social en la zona. La institución “Office for Public Management” (OPM) encargada de realizar las encuestas “en el desarrollo de indicadores adecuados, basada en los componentes de análisis de (Onyx y Bullen 2000), usó cuatro componentes: participación, reciprocidad (o altruismo), confianza y sociabilidad, como base para desarrollar los indicadores” (Cummins, 2006: 31).

La mayoría de las comunidades residenciales más cercanas al proyecto King’s Cross Central hacen parte de las “Neighbourhood Renewal Area” (NRA) del distrito, en particular, las 3 NRA que aglutinan la mayoría de barrios colindantes con el proyecto en el distrito de Camden son: Camden Central, Kings Cross, Caversham y Gospel Oak. En el Distrito de Islington las áreas residenciales más cercanas al proyecto son el área de Caledonian y Barnsbury. En la figura 40 en la imagen izquierda se pueden observar las 10 NRA del distrito de Camden delineadas en naranja y el tamaño del distrito de Camden delineado en verde. En la imagen de la derecha se muestra las NRA más cercanas al proyecto y las comunidades de Caledonian y Barnsbury en el distrito de Islington.

Figura 40. “Neighbourhood Renewal Areas” distrito de Camden



Fuente: Tomado de “Camden Neighbourhood renewal áreas map”. Disponible en:

http://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/New%20NRA%20map.pdf?asset_id=560635

El desarrollo de la encuesta de medición del capital social de 2002 coincidió con el inicio del proceso de consulta para el proyecto Kings Cross Central realizado por Argent a través de Fluid y muestra una radiografía relevante sobre las características del capital social en el área. Los resultados reflejaron variaciones entre las NRA y las áreas que no hacen parte de las NRA. El grado de privación, por tanto, de las diferentes áreas colindantes con el proyecto tuvo un impacto directo sobre los niveles de capital social en el área, reflejando que las variables, condiciones de vida personales y las condiciones del área donde se vive impactó específicamente en dos indicadores fundamentales para medir el capital social: 1) el nivel de confianza entre residentes y hacia las instituciones y 2) el acceso a redes de apoyo social. También impactó en el sentido de comunidad en el área.

4.20.2. Confianza entre vecinos

La ciudad de Londres o lo que se conoce como Greater London, presentaba en el año 1998 el porcentaje más bajo de confianza entre ciudadanos con respecto al resto del país. De acuerdo a la encuesta “British Social Attitudes Survey” el nivel de confianza social (social trust)³⁴⁰ era tan solo del 36,6 %, siendo la región del sur este del Reino Unido la zona con mayores porcentajes de confianza social alcanzando el 50,3 %³⁴¹.

No obstante para el año 2001, el distrito de Camden, a pesar del carácter multicultural, constituía un capital social fortalecido en el aspecto de la confianza, pero diferenciado entre NRA y no-NRA. “Las personas continúan teniendo menos confianza en otras personas en las NRA en comparación con las no-NRA, y las personas jóvenes son mucho menos confiables para los residentes de las NRA” (Muir, 2006: 14). No obstante, y teniendo en cuenta en términos generales los altos niveles de confianza entre vecinos “los niveles de buena vecindad (neighbourliness) eran comparativamente altos en Camden, medido en términos de las personas haciendo y recibiendo favores unos a los otros, y esto fue cierto a

³⁴⁰ La pregunta realizada para medir la confianza social se planteó en la encuesta de la siguiente manera: “Generally speaking would you say that most people can be trusted or that you can’t be too careful dealing with other people?”. Tomado de Social Capital a Discussion Paper. Performance and Innovation Unit 2002. Disponible en: http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/_library/BCC/Social_Capital_PIU_Discussion_Paper.pdf. Fecha de consulta: 03/01/2016.

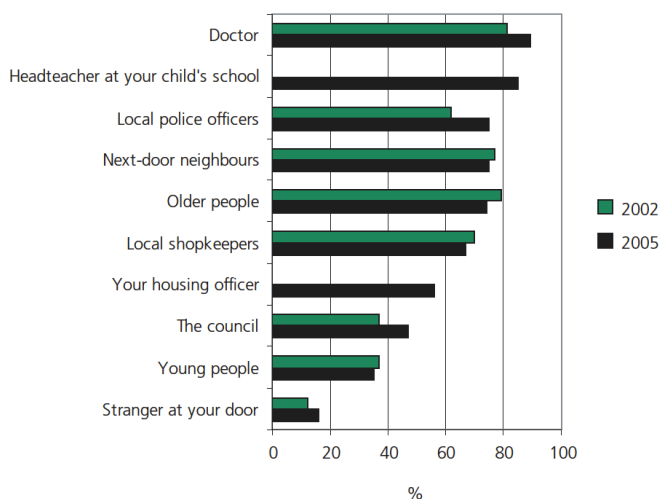
³⁴¹ Tomado de “Social Capital a Discussion Paper. Performance and Innovation Unit 2002. Disponible en: http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/_library/BCC/Social_Capital_PIU_Discussion_Paper.pdf. Fecha de consulta: 03/01/2016.

lo largo de las áreas pobres y acomodadas por igual” (Muir, 2006: 14). Estas actitudes de cooperación entre los residentes del área crearon valores o normas de reciprocidad en el área, un aspecto fundamental para catalogar a una comunidad con un alto o bajo capital social.

4.20.3. Confianza institucional

Un elemento relevante para esta investigación que se debe resaltar, es el bajo nivel de confianza hacia el Concejo de Camden. Para el año 2002, menos del 40 % de los encuestados tenía confianza en el Concejo, la máxima autoridad política a nivel distrital. No obstante, hubo un incremento significativo para el año 2005 llegando a casi el 50 % de los encuestados quienes confiaban en el Concejo, una cifra que seguía siendo deficiente. Por otra parte, contrariamente a los bajos niveles de confianza residentes-instituciones políticas y de la tendencia mostrada en la encuesta de 1998, la confianza en los vecinos y otros grupos de residentes como los tenderos y los ancianos alcanzó niveles altos llegando casi al 80 % del total de los encuestados, quienes confiaban en sus vecinos en el año 2002³⁴². La figura 41 muestra los resultados descritos:

Figura 41. Niveles de confianza. Jerarquía de confianza: confía completamente/mucho



Fuente: Tomado de Sticking Together: Social Capital and local government. 2006. Disponible en: http://www.opm.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/Camden_social_capital_report_1405-1.pdf.

³⁴² Estadísticas tomadas de ” Sticking Together: Social Capital and local government. 2006. Disponible en: http://www.opm.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/Camden_social_capital_report_1405-1.pdf. Fecha de consulta: 18/02/2016.

Los bajos niveles de confianza especialmente en instituciones públicas, es también el reflejo de un problema del orden nacional. En una encuesta realizada entre los años 2003 y 2004 por la Oficina Nacional de Estadística (ONS), para medir el capital social especialmente de los jóvenes entre 16 y 24 años, pero también de los adultos mayores a los 24 años, la institución menos confiable era el gobierno nacional. El nivel de confianza en el gobierno del 45 % de los encuestados mayores a 25 años fue “no mucho” frente a un 38 % de los encuestados entre 16 y 24 años con la misma respuesta³⁴³. La figura 42 muestra los resultados en detalle.

Figura 42. Niveles de confianza por grupo de edad: Reino Unido 2003-2004

Can you tell me how much do you trust:	Police		Courts		Government		Welsh Assembly		Scottish Executive		Teachers or lecturers		Religious leaders	
	Age 16-24	Age 25 and over	Age 16-24	Age 25 and over	Age 16-24	Age 25 and over	Age 16-24	Age 25 and over	Age 16-24	Age 25 and over	Age 16-24	Age 25 and over	Age 16-24	Age 25 and over
A lot	17	20	15	13	3	3	0	1	9	4	30	23	12	8
A fair amount	50	54	49	47	31	24	39	24	26	25	58	61	25	33
Not very much	23	18	20	22	38	45	33	38	28	36	8	7	29	30
Not at all	7	4	4	7	17	24	11	20	19	21	2	2	16	17
No opinion/Don't know/No experience	2	4	13	12	11	4	17	18	19	14	3	8	18	12
Unweighted sample	475	3,202	475	3,202	475	3,202	12	167	38	270	475	3,202	475	3,201
Weighted base	660	3,014	661	3,013	661	3,014	18	164	47	240	659	3,014	662	3,013

Fuente: National Statistics. Young People and Social Capital. Agosto 2005. Disponible en:

<http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/social-capital-guide/the-social-capital-project/guide-to-social-capital.html>

4.20.4. Acceso a Redes de Apoyo Social

Este tipo de redes está muy ligado a la confianza que se tiene en otras personas para que eventualmente, en una situación adversa, ayuden a solucionar un problema. La encuesta “muestra significantes y crecientes inequidades en el grado de apoyo que la gente puede esperar, más allá de su hogar familiar” (Muir, 2006: 14). El acceso a este tipo de redes está directamente relacionado con la confianza en otros y también con el sentido colectivista o individualista de la sociedad. Teniendo en cuenta el fuerte vínculo del acceso a las redes de apoyo con los niveles de confianza, es normal haber encontrado en la encuesta que “personas viviendo en las zonas menos acomodadas de Camden encuentran más difícil encontrar ayuda práctica con cosas tales como cuidar a sus hijos con poca anticipación de

³⁴³ Datos tomados de “Young People and Social Capital”. Office of National Statistics. 2005. Disponible en: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/social-capital-guide/the-social-capital-project/guide-to-social-capital.html>. Fecha de consulta: 21/11/2016.

aviso, o tener a alguien que haga sus compras si se encuentran enfermos” (Muir, 2006: 14). Como se mencionó antes, estas zonas menos acomodadas como las NRA presentan menores niveles de confianza en sus convecinos, demostrando esto que las condiciones de privación y de desigualdad influyen en la variable confianza y por tanto, en las posibilidades de cooperación o ayuda recíproca entre las personas.

4.20.5. Sentido de Comunidad

De acuerdo a los datos de la encuesta entre el año 2002 hasta el año 2005 hubo un crecimiento del sentido de comunidad en el distrito de Camden, aunque es un concepto subjetivo que puede definirse de manera distinta por cada persona, está relacionado con los grados de compromiso cívico en el área, pero también con los niveles de confianza en los demás y con el valor que le otorgan los ciudadanos a iniciativas colectivas. De acuerdo a la encuesta “más personas están de acuerdo en que su barrio tiene un buen sentido de comunidad, que la gente que vive acá está interesada en el futuro del barrio en el largo plazo y que el barrio tiene buena reputación”³⁴⁴. Otro indicador positivo encontrado en los datos de 2005 “es que las personas sienten que pueden influir colectivamente en las cosas que afectan al barrio. La fuerza grupal, en términos de capital social en el área, es más alta que la individual, con el 74 % de personas diciendo que se sienten capaces de influir en las decisiones que afectan al barrio a través de trabajar colectivamente, y solo el 38 % diciendo que pueden hacerlo de forma individual”³⁴⁵.

La información recogida en la encuesta de 2002 y 2005 sobre el sentido comunitario, es un insumo relevante para identificar el potencial de los residentes a participar en los proyectos urbanos, entre ellos King’s Cross Central, que se desarrollaba en Camden en ese periodo de tiempo. El alto sentido de pertenencia o “belonging”, y la propensión a lograr cambios en materia de problemas urbanos de manera colectiva, más en las zonas no-NRA, aumentaban las expectativas para articular ese capital social creciente en el proceso de consulta del proyecto. En contraste, el bajo sentido comunitario percibido en las NRA construía una barrera para alcanzar una inclusión generalizada del capital social del área de impacto del

³⁴⁴ Tomado de “Camden Social Capital Survey 2005” Summary of findings-Key messages. Report for Camden Council. Agosto 2005. Disponible en: https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/Final%20Summary%20Report.pdf?asset_id=383055. Fecha de consulta: 15/01/2016

³⁴⁵ Ibid.

proyecto, sobre todo si se tiene en cuenta que las áreas residenciales colindantes y más cercanas al proyecto pertenecían a las “Neighbourhood Renewal Áreas” (NRA).

Como ya se mencionó, los resultados del indicador “sentido de comunidad” se diferenciaron entre las NRA y las no-NRA, “las personas de las NRAs son menos propensas a percibir que existe un fuerte sentido de comunidad donde viven, y son más propensas a sentir que a nadie le importa el barrio” (Muir, 2006: 12). Los altos índices de privación relacionada con diversos problemas sociales como el crimen, drogas y desempleo de las áreas NRA, tuvieron un efecto evidentemente negativo en el sentido de comunidad entre sus residentes.

Hubo algunos indicadores, que sirven también para determinar el grado de capital social en una comunidad, que no se vieron afectados por el hecho de las diferencias económicas y sociales de los barrios pertenecientes a las NRA y a los que no pertenecen a las NRA. Estos indicadores fueron: 1) Involucramiento en grupos locales, eventos o actividades y 2) El valor sobre la diversidad cultural.

4.20.6. Involucramiento en grupos locales

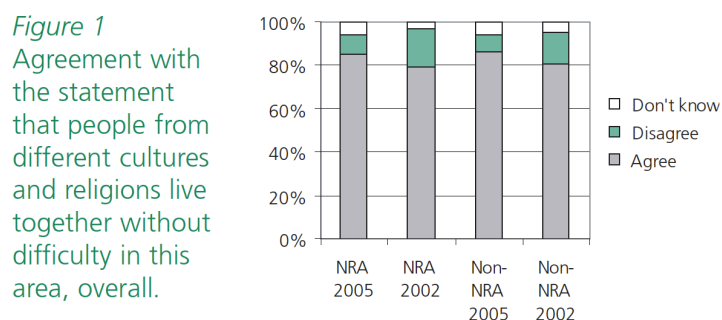
De acuerdo a la encuesta, se encontró que “positivamente, no hay diferencia entre las NRA y el resto de áreas en términos de involucramiento (involvement) en grupos locales, eventos o actividades” (Muir, 2006: 14). De acuerdo a la encuesta las posibilidades de pertenecer a un grupo local, como por ejemplo algún tipo de asociación, no está influenciada considerablemente por variables relacionadas con los estándares de vida que proporciona el tipo de ingreso, el empleo, la vivienda, entre otros indicadores que pueden medir el grado de privación de una comunidad.

4.20.7. El valor sobre la diversidad cultural

Una de las estrategias utilizadas en la encuesta era identificar si en el distrito de Camden el elemento de multiculturalidad se constituía como una barrera o como un activo importante para la creación o existencia de stocks de capital social del tipo “Bridging”, en el distrito de Camden. Recordemos que este tipo de capital social nace a partir de las interacciones de grupos, asociaciones y o redes con perfiles étnico-culturales diversos, por tanto, para este tipo de capital social es un requerimiento importante que las asociaciones no establezcan barreras que impidan las relaciones extra-organización. La encuesta en este aspecto se

enfocó en examinar sobre “el grado en el cuál existe una visión común y sentido de pertenencia (belonging) dentro de los barrios de Camden, y el grado en el cuál la diversidad de origen y de circunstancias de las personas es apreciado y valorado positivamente” (Muir, 2006: 12). La figura 43 muestra los resultados comparativos de 2002 y 2005 en este aspecto.

Figura 43. Diversidad cultural en el distrito de Camden. 2002 y 2005



Fuente: Office for Public Management 2005 en “Sticking together: Social Capital and local Government. The results and implications of the Camden Social Capital surveys: 2001 and 2005”. Camden 2006. Disponible en: http://www.opm.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/Camden_social_capital_report_1405-1.pdf.

Como se observa en la figura 43 la brecha entre las no NRA y las NRA es prácticamente inexistente. La figura muestra que “la diversidad cultural es sorprendentemente valorada por nueve de cada 10 residentes de Camden. Esto es cierto entre todos los grupos étnicos y a lo largo de las zonas más y menos acomodadas” (Muir, 2006: 12). En el año 2002 el 78 % de los encuestados coincidieron en que la diversidad de culturas y grupos étnicos conviven sin dificultad en el área, y en el año 2005 este porcentaje se incrementó al 85 % de los encuestados.

4.20.8. Índices de privación social

Como he expuesto, los resultados positivos en indicadores como el aumento del sentimiento de comunidad y los mejores niveles de confianza entre con-ciudadanos apuntan al fortalecimiento del capital social en el distrito, aunque de manera diferenciada para las áreas residenciales catalogadas como NRA, en donde los problemas de privación y exclusión han tenido un impacto negativo en el fortalecimiento del capital social. Problemas como el bajo ingreso, bajos niveles de educación, crimen y drogadicción de las

NRA reflejan una débil integración social de los diferentes grupos étnicos residentes en el distrito, y por tanto, un sentimiento de exclusión de estos grupos que manifiestan bajos niveles de sentido de comunidad y difícil acceso a redes de apoyo, a diferencia de los residentes de las no NRA que manifiestan óptimos resultados en éstos indicadores.

La encuesta de 2005 intentó reunir información del capital social entre los grupos vulnerables del distrito y cómo ha sido su evolución respecto a 2002. Los resultados no muestran una mejoría sustancial en las posibilidades de acceso al capital social que si goza el resto del distrito. “las personas pertenecientes al grupo de comunidades negras y minorías étnicas (BME) son más propensas a sentirse solas, menos propensas a sentirse valoradas, más propensas a tener dificultades financieras y a tener redes de apoyo más débiles fuera de su hogar. Los encuestados asiáticos en particular, ven menos probable que el resto, querer permanecer en el barrio y son menos propensos a pensar que la reputación del área estaba mejorando”³⁴⁶.

4.20.9. Débil percepción de poder influenciar las decisiones

Las primeras apreciaciones de los resultados de la encuesta llevaban a pensar que la consolidación de un sentido de comunidad y la subordinación del individualismo al colectivismo como medio ideal para realizar cambios en el entorno urbano, son síntomas ideales para fortalecer eventualmente procesos participativos, había “un mayor sentido de eficacia colectiva (la creencia que organizarse conjuntamente como comunidad paga dividendos)” (Muir, 2006:15). Pero al mismo tiempo “solo el 16 % de las personas dijeron sentirse involucradas en la toma de decisiones locales”³⁴⁷. Se requiere de análisis adicionales para determinar que tan alto es el impacto de la variable, bajo poder de influencia en decisiones locales, en la propensión del ciudadano a participar en los procesos de consulta, pero es evidente que la ausencia de estructuras de co-decisión en la planeación de proyectos de regeneración urbana, era y es todavía una preocupación entre los ciudadanos.

³⁴⁶ Tomado de “Camden Social Capital Survey 2005” Summary of findings-Key messages. Report for Camden Council. Agosto 2005. Disponible en: https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/Final%20Summary%20Report.pdf?asset_id=383055. Fecha de consulta: 15/01/2016.

³⁴⁷ Tomado de “Sticking together: Social Capital and local Government. The results and implications of the Camden Social Capital surveys: 2001 nad 2005”. Disponible en: http://www.opm.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/Camden_social_capital_report_1405-1.pdf. Fecha de consulta: 02/01/201.

4.20.10. Voluntariado y participación en grupos locales

En el año 2005 “16 % de los encuestados habían estado involucrados en un grupo local, actividad o evento en los últimos 12 meses, y 23 % estaba involucrado en grupos menos formales tales como grupos de lectura, grupos de padres, “pub quiz teams”. 14 % de las personas han llevado a cabo algún trabajo voluntario durante los últimos 12 meses siendo los propietarios los más propensos en estar involucrados en un grupo local o en actividades voluntarias”³⁴⁸. De acuerdo a los datos de 2005 había una mayor tendencia entre los residentes de Camden a participar dentro de una asociación informal, aunque ambos tipos de asociacionismo formal e informal presentan bajos niveles entre los encuestados. Por otra parte, el bajo porcentaje de personas que participaba en alguna actividad de voluntariado no es coherente con un notable incremento en el sentido de comunidad en el área, en tanto que cada vez más personas creían que se podían alcanzar cambios de manera colectiva.

4.20.11. Distrito de Islington

Al igual que el distrito de Camden, el distrito de Islington presentaba altos índices de privación social, incluso con mayores problemas que su vecino Camden, en especial, para el año 2001 eran mayores los índices de desempleo. Hubo grupos comunitarios y asociaciones en el distrito de Islington que se articularon en la consulta de King’s Cross Central, en especial los residentes a lo largo de “Caledonian Road” y “Bransbury”, entre estos grupos se puede destacar el “Cally Rail Group” un grupo activo desde los 90’s, involucrado especialmente en el proyecto CTRL.

A manera de síntesis el distrito de Camden presentaba para el año 2002 unos niveles de capital social importantes en el sentido que la confianza vecinal era fuerte, aunque las condiciones de privación social de ciertas áreas del distrito afectaban esas relaciones de confianza. Sin embargo, como se demostró a partir de la encuesta, la mayoría de ciudadanos otorgaba un valor importante al colectivismo para lograr impactar en decisiones que afectaban al barrio, este elemento era importante para impactar en mejores niveles de capital social, en tanto que las relaciones de cooperación y reciprocidad eran relevantes

³⁴⁸ Tomado de “Camden Social Capital Survey 2005” Summary of findings-Key messages. Report for Camden Council. Agosto 2005. Disponible en: https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/Final%20Summary%20Report.pdf?asset_id=383055. Fecha de consulta: 15/01/2016.

entre los ciudadanos. El elemento que mayor impacto negativo tuvo para la acumulación de capital social fue la alta desconfianza de los residentes hacia las instituciones distritales, esa desconfianza fue reflejada, por ejemplo, en la dinámica de desconfianza que se creó entre redes de asociaciones como el Kings Cross Raylway Lands Group y la autoridades de planeación, en el marco de la herramienta de participación Kings Cross Development Forum del proyecto Kings Cross Central.

Finalmente, en el siguiente capítulo se realiza primero, una categorización de las diferentes herramientas de participación implementadas en cada uno de los proyectos, en tres categorías distintas de mecanismos participativos: mecanismos de consulta a las comunidades, mecanismos deliberativos y mecanismos de democracia directa, el análisis de las características de cada herramienta determina su categorización. Las herramientas fueron diversas y se implementaron en diferentes etapas o tiempos del proceso de planeación de los proyectos, por lo cual se ha dividido cada caso en sus diferentes fases de planeación.

Posteriormente se realizará un estudio comparado de las características del capital social local de cada uno de los casos, a partir de las variables de comparación propuestas y seguidamente analizar esos resultados y determinar su relación con los niveles de participación encontrados y con los diferentes métodos de participación utilizados.

Capítulo V. Análisis comparativo de los Proyectos Madrid Río, Tempelhof y Kings Cross Central

Los procesos de participación ciudadana implementados en cada uno de los casos han sido determinados por factores distintos, contextos distintos y se han implementado en momentos en el tiempo distintos, no obstante, las características de los proyectos, su naturaleza, magnitud y su alto nivel de impacto en la población los convierte en 3 casos, aunque heterogéneos, comparables. La descripción y análisis de los procesos de participación en cada uno de los casos se ha realizado por etapas en el tiempo, principalmente por la evolución normal de las diferentes etapas de planeación de este tipo de proyectos urbanos.

El primer objetivo a continuación es analizar las razones por las cuales las diferentes herramientas de participación, en cada caso, se categorizan en los siguientes tipos de mecanismos participativos: 1) los mecanismos de consulta a las comunidades, 2) los mecanismos deliberativos y 3) los mecanismos de democracia directa, aunque en ocasiones las herramientas de participación, por sus características, pertenecen no solo a una, sino a varias categorías simultáneamente. De esta manera, en un mismo proceso participativo, encontraremos diferentes mecanismos participativos, implementados en etapas distintas en el tiempo.

El requerimiento principal que utilizó el autor Joan Font para categorizar los mecanismos de participación que existen, es que estos mecanismos considerados “permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, es decir instrumentos que vayan más allá de proveer información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal y que supongan al mismo tiempo una interacción ciudadanos-administración” (Font, 2004: 29-30).

La categorización de las herramientas de participación en los diferentes mecanismos propuestos, se realizará siempre y cuando las herramientas tuvieran un objetivo más ambicioso al de simplemente informar. Por otra parte, el grado de posibilidades de participación de los ciudadanos en las decisiones, se evaluará primero, a partir de la valoración que los ciudadanos y líderes de asociaciones hicieron sobre las herramientas, y

segundo, a partir del análisis de los cambios alcanzados vía participación ciudadana en la propuesta o el plan urbanístico final, aprobado por los ayuntamientos locales. La valoración de las autoridades institucionales sobre las herramientas de participación utilizadas también se ha tenido en cuenta en esta investigación. Una característica común para los tres casos, fue la evaluación contradictoria que hicieron los ayuntamientos, en comparación a la evaluación que hicieron los ciudadanos de los procesos de participación implementados.

5.1. Análisis de los mecanismos de participación

Teniendo en cuenta la longevidad de las etapas de planeación para cada uno de los proyectos y la diversidad de herramientas utilizadas se ha construido la siguiente tabla que sintetiza las herramientas participativas implementadas para cada caso de estudio.

Tabla 42. Categorización de las herramientas participativas utilizadas en los 3 proyectos

	Berlín. Tempelhof			Londres. Kings Cross Central		Madrid. Madrid Río
	Fase 1 2007-2010	Fase 2 2010-2014	Fase 3 2014-2015	Fase 1 2002-2003	Fase 2 2004-2005	Fase 1 2007-2008
Mecanismos de consulta a las comunidades	Grupos Focales				Kings Cross Development Forum	
Mecanismos Deliberativos Representativos	Grupos Focales	-Talleres -Comité de usuarios		-Trabajo de Campo -Entrevistas con stakeholders -Talleres en escuelas -Club de talleres con jóvenes -Días públicos abiertos	-Talleres The future of Kings Cross	
Mecanismos Deliberativos no Representativos	-Diálogos en línea -Días abiertos - Foros temáticos	-Evento Informativo -Visitas monitoreadas -Charlas con ciudadanos -Conferencia -Exhibición -Grupos de trabajo	-Talleres Temáticos -Plataforma en línea	-Talleres de discusión		
Mecanismos de Democracia Directa	-Referendo 2008	-Referendo 2014				
Otros: Mecanismos de Información	-Encuesta Representativa y no Representativa -Periodo de información pública			-Encuestas y cuestionarios	-Folletos informativos -Exhibición estática y móvil -Campaña de posters	-Buzón Electrónico -Exposición Central -Puntos de Información y Participación de Proximidad

Fuente: Elaboración Propia a partir del documento “participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Joan Font. 2004

5.2. Proyecto Tempelhof Berlín

El primer elemento a destacar del proceso de participación “Tempelhof Freiheit” del año 2007, es que no coincidió con las primeras etapas de planeación del proyecto Tempelhof que iniciaron incluso en el año 1994. No ocurrió lo mismo en el proyecto Kings Cross Central en Londres donde las herramientas de participación se implementaron al mismo tiempo en que se designó al promotor inmobiliario Argent para iniciar la planeación del proyecto. En Madrid, no es posible afirmar que se implementó un proceso de participación sino que se cumplió con los requisitos de ley de implementar un periodo de información pública, para informar a los ciudadanos sobre el proyecto. En Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, en Berlín el SDUD y en Londres el promotor inmobiliario Argent y el Concejo de Camden e Islington presentaron a los ciudadanos la propuesta de proyecto construida de manera unilateral, e intentaron legitimar esa propuesta a través del periodo de información pública para el caso de Madrid, a través del proceso “Tempelhof Freiheit” para el caso de Berlín y de la consulta al documento “A framework for Regeneration” en el caso de Londres.

Se ha argumentado para los tres casos de estudio que los procesos de participación iniciaron sobre la base de un déficit de participación en sí mismo, esto se presentó, por un acceso desigual al proceso de toma de decisiones por parte de los actores de la sociedad civil, interesados en el proceso. Como se mencionaba en el marco teórico uno de los requisitos para la planeación comunitaria - que inserta la co-decisión como pilar fundamental- es que “el diagnóstico compartido se elabora con metodologías participativas; intentando dar oportunidad a todas las opiniones para que se expresen y, así haciendo, aporten diversas perspectivas de abordaje de la realidad social” (Blanco y Rebollo, 2002: 164-165). No obstante, para los tres casos de estudio, los decisores políticos y los promotores inmobiliarios fueron los presponsables de definir esas primeras líneas de intervención que moldearon las propuestas de intervención.

Por otra parte, teniendo en cuenta las decisiones de los responsables políticos en cada caso respecto a las oportunidades de acceso igualitario de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones, o a las herramientas mismas de participación, se puede evaluar cuál proceso fue más o menos democrático. En el caso de Madrid, por ejemplo, no existió equidad

alguna respecto a las oportunidades de los ciudadanos para manifestar posiciones, intereses o preferencias respecto a las decisiones del proyecto Madrid Río. Los procedimientos del Ayuntamiento de Madrid fueron en contraposición al “entendimiento ilustrado” que propone Dahl, que debe existir en una democracia procedimental “cada ciudadano debe tener oportunidades adecuadas e igualitarias para descubrir y validar, en el tiempo permitido por la necesidad de una decisión, cuáles son sus preferencias en el asunto a ser decidido”³⁴⁹ (Laslett & Fishkin citado por Krouse, 1982: 458-459).

La ausencia de herramientas de participación de tipo deliberativas en Madrid constituyó un contexto de desigualdad o inequidad entre actores, por lo que este caso se clasifica como el caso de mayor déficit participativo. Para el caso de Berlín, aunque hubo puntos del proyecto cerrados a deliberación con el ciudadano, el proceso se apegó a mayores estándares democráticos en términos de otorgar oportunidades a la ciudadanía de incrementar la capacidad de deliberación a través de las herramientas de talleres y grupos focales. Los decisores en Londres al igual que Berlín otorgaron mayores alternativas para discutir características puntuales del proyecto con la ciudadanía por lo que en términos de equidad o igualdad entre los actores involucrados, tuvieron un mejor rendimiento democrático que Madrid.

El punto en el tiempo cuando se implementaron los procesos de participación es importante para evaluar las posibilidades que tuvieron los ciudadanos de contribuir en las decisiones de las primeras etapas de planeación de los proyectos. En Berlín, el proceso de participación se realizó sobre una propuesta ya desarrollada por el Senate Department of Urban Development (SDUD), lo que configuró, como se mencionó anteriormente, un déficit participativo desde el inicio, que restringió las posibilidades de los ciudadanos de influir en la mayoría de las decisiones de diseño o en la formación de la propuesta. En consecuencia, el proceso de participación “Tempelhof Freiheit” de 2007 a 2014 estuvo orientado al propósito de informar a los ciudadanos sobre lo que el SDUD proponía construir en el aeropuerto. A continuación se realizará la categorización de las diferentes herramientas de participación utilizadas en las diferentes fases del proceso participativo.

³⁴⁹ Procedural Democracy,” in Peter Laslett and James Fishkin, eds., *Philosophy, Politics, and Society*, 5th ser. (New Haven: Yale university Press, 1979), pp. 101-105.

5.3. Tempelhof Fase 1: 2007- 2010: Tempelhof Freiheit I

Esta primera etapa del proceso participativo implementó 4 herramientas distintas de participación: diálogos en línea, foros, días abiertos, y grupos focales. Una primera característica común de estas herramientas es que acudieron a una audiencia mixta de participantes. Estas 4 herramientas pueden ser agrupadas entre los mecanismos del tipo deliberativos y diferenciadas entre aquellas que permitieron el acceso a cualquier ciudadano y que no buscaron escoger de manera selectiva una muestra representativa, como fué el caso de los diálogos en línea, los días abiertos y los foros, y entre aquellas que, por el contrario, sí buscaron la representación de un grupo poblacional particular, como lo fue en este caso la herramienta de grupos focales. Hubo tres herramientas adicionales que fueron utilizadas, la encuesta representativa y no representativa y el periodo de información pública, no obstante, por no permitir una interacción ciudadano-instituciones ni ningún tipo de posibilidad de influencia en decisiones, clasificamos estas herramientas en la categoría de mecanismos de información.

La mayoría de las herramientas utilizadas en esta primera fase se enfocaron en lograr la participación del ciudadano no asociado, y atraer al proceso a ciudadanos no necesariamente relacionados con otros por un interés común, o por un beneficio común, que es lo que caracteriza a los miembros de asociaciones horizontales con fines colectivos. Por tanto, las herramientas utilizadas en esta primera fase no se enfocaron en aprovechar el capital social existente en los distritos de Kreuzberg, Neukoln o Tempelhof, ya que la audiencia objetivo no eran las comunidades existentes, sino los ciudadanos individuales al margen de actividades asociativas.

5.3.1. Mecanismos deliberativos que no pretendieron la representatividad de participantes

Los diálogos en línea “Tempelhof Ideas Workshop” fue una herramienta central para esta primera etapa del proceso de participación, el objetivo de esta herramienta era conocer la posición de los ciudadanos sobre el plan “Kienast y Vogt” aprobado por el SDUD en el año 2005, y facilitó la interacción instituciones –ciudadanos. La principal debilidad de esta herramienta, fue la incapacidad de permitir algún grado de influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, teniendo en cuenta que los temas a discutir: espacio verde abierto,

ejercicio y deporte, industrias y viviendas fueron impuestos o decididos por el SDUD y la discusión inició sobre decisiones tomadas unilateralmente que conformaron el plan “Kienast y Vogt” y que fue aprobado antes que iniciara el proceso de participación.

Los días abiertos realizados en octubre de 2009 fueron utilizados de manera masiva por el público, en total 3.500 ciudadanos participaron en esta herramienta. Se organizaron diferentes actividades y se utilizaron diferentes metodologías de participación, como por ejemplo, tures en buses y caminatas en el aeropuerto, exhibiciones informativas, elaboración de cuestionarios y discusiones de mesa redonda. Todos estos métodos se caracterizaron por buscar información y permitir la deliberación, por otra parte, no se realizó un filtro previo para escoger a los participantes, lo cual permitió el acceso general del público sin configurar una muestra representativa de grupos de población particulares.

Respecto a los foros temáticos, el propósito del primer foro fue permitir la discusión sobre los posibles usos del espacio, en términos de actividades recreativas y de ocio. Más allá de una herramienta para informar, se utilizó para permitir la discusión y el debate entre ciudadanos. El segundo foro, referente al uso de los edificios del aeropuerto, tuvo el propósito de informar y educar a los participantes a través de una presentación sobre el desarrollo histórico de los edificios y sobre aquellos edificios a ser protegidos por su significado histórico.

5.3.2. Mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa

La herramienta de grupos focales se ajusta en la categoría de mecanismo deliberativo que pretendió una participación representativa, en tanto que se escogieron individuos de manera aleatoria, pero con la característica de que el 60 % pertenecían a poblaciones inmigrantes. De esta manera, el objetivo fue que el grupo escogido representara a estas comunidades.

Por otra parte, la herramienta de grupos focales, por sus características, se ubica en la intersección entre los mecanismos deliberativos y los mecanismos de consulta a las comunidades. Se considera como mecanismo de consulta a las comunidades, teniendo en cuenta que fue una herramienta cuyo objetivo era aprovechar el capital social existente en el área, los participantes de origen inmigrante se convocaron vía asociaciones, comunidades religiosas, y a través del programa “Quartier Management”, enfocado en intentar fortalecer

las relaciones asociativas de los residentes de los barrios con mayores problemas sociales en la ciudad. Asimismo, la herramienta grupos focales, intentó poner cara a cara a líderes o miembros de asociaciones con la administración. “Las comunidades a representar estaban definidas por el hecho de compartir intereses debido a su pertenencia a un colectivo concreto (jóvenes, mujeres), o a su interés por determinada temática (cultura, medio ambiente)” (Font, 2004: 30). En este caso, el origen inmigrante, y el interés por los espacios verdes en el proyecto, fueron las características que definieron a la comunidad representada en el marco de los grupos focales.

La herramienta grupos focales, sin embargo, difiere de las características de los mecanismos de consulta a las comunidades en que no posee un carácter de mecanismo estable, una composición determinada y tampoco periodicidad en sus reuniones, por el contrario, es más un mecanismo del tipo “ad hoc” que se crea con un propósito o tarea específica y desaparece cuando se cumple, sus miembros varían teniendo en cuenta el grupo objetivo que se quiera representar y la periodicidad de las reuniones no se extienden en el tiempo sino que se realizan en un periodo de tiempo determinado. De esta manera, los grupos focales tienen características de dos tipos de mecanismos distintos y no pueden ajustarse a una sola categoría.

5.3.3. El referendo del año 2008

Adicionalmente a las herramientas implementadas en esta primera etapa de 2007 a 2010, la celebración de un referendo de iniciativa ciudadana, celebrado en el año 2008, extendió la tendencia de multiplicidad de mecanismos implementados en la primera fase del proceso participativo. Con la celebración del referendo se adicionó esta herramienta del tipo democracia directa, al proceso de participación.

El referendo fue la iniciativa de un grupo concreto de ciudadanos representados por el sindicato ICAT, estos grupos de ciudadanos propusieron mantener el aeropuerto abierto oponiéndose a la intención del SDUD de cerrarlo en el mes de octubre de 2008, y oponiéndose a otros grupos de ciudadanos que preferían que el aeropuerto fuera un nuevo espacio verde en la ciudad. El grupo de ciudadanos organizados en el ICAT optaron por el

referendo popular como estrategia para solucionar el conflicto de intereses generado por la pregunta de ¿qué hacer en el espacio Tempelhof?

Se acudió al referendo como mecanismo de democracia directa para alcanzar a una audiencia generalizada de ciudadanos, a todos los residentes de la ciudad más allá de las fronteras de los distritos de Kreuzberg, Tempelhof y Neukoln. Los grupos de ciudadanos que apoyaban la idea de mantener el aeropuerto abierto no pudieron alcanzar un apoyo mayoritario de sus intereses en el marco de los mecanismos deliberativos y de consulta a las comunidades de la primera fase del proceso participativo, no obstante, pensaron en el referendo, como medio ideal para atraer el apoyo del resto de residentes de la ciudad. El referendo fracasó debido a que participó menos del 25 % de la población apta para votar.

Finalmente, respecto a la encuesta representativa y no representativa, no es posible encontrar una categoría para estas dos herramientas porque únicamente permitieron la recolección de información desde la ciudadanía hacia los decisores, no una interacción de doble vía entre las dos partes. Tampoco puede establecerse con exactitud en qué medida la información recolectada en la encuesta, como por ejemplo, las prioridades e intereses respecto al espacio, fue tomada en cuenta, por el SDUD, en las decisiones de planeación. Las encuestas sirvieron para identificar sentimientos de la comunidad hacia el aeropuerto, como por ejemplo, el alto grado de identidad por su significado histórico, pero no tuvo relevancia alguna para el proceso participativo.

5.4. Tempelhof Fase 2: 2010-2014: Tempelhof Freiheit II

La separación de esta segunda fase de la primera se realiza por causa de dos situaciones que determinaron la categorización de las herramientas participativas implementadas en este periodo en el tiempo:

- Por una parte, la creación en el año 2011 de la iniciativa ciudadana 100 % Tempelhof, que, entre otras razones, fue una respuesta a la insatisfacción de los ciudadanos con el proceso participativo de la primera fase de 2007 a 2010.
- Por otra parte, la decisión de abrir el aeropuerto al público en 2010, porque planteó un nuevo interrogante para debatir al interior de las herramientas de participación.

En esta segunda etapa se identificaron las siguientes 9 herramientas de participación: fin de semana de diálogo, evento informativo, visitas monitoreadas, charlas con ciudadanos, conferencia, grupo de trabajo, talleres, comité de usuarios y exhibición. A diferencia de la primera fase, entre 2007 y 2010, todas las herramientas de esta nueva fase se ajustaron a las características de los mecanismos del tipo deliberativos, haciéndose un énfasis especial en otorgar la mayor información posible sobre las diferentes propuestas de diseño de los promotores inmobiliarios que participaron en el concurso liderado por el SDUD. Si bien el objetivo era informar, también hubo herramientas cuyo objetivo era la deliberación y la discusión de prioridades e intereses, este es el caso de las herramientas: fin de semana de diálogo, grupos de trabajo, los talleres y el comité de usuarios.

5.4.1. Mecanismos deliberativos que no pretendieron la representatividad de participantes

Las herramientas utilizadas que fueron dirigidas a la generalidad del público para impactar audiencias más amplias, coincidieron con las herramientas cuyo objetivo era más el de informar que deliberar, me refiero en particular, al evento informativo, las visitas monitoreadas, las charlas con ciudadanos, la conferencia, la exhibición y el grupo de trabajo. La celebración del concurso denominado “Tempelhof Parkland” es un elemento que fue determinante para elegir las herramientas de participación del proceso. En esta segunda fase, las herramientas para que los ciudadanos tuvieran posibilidades de realizar propuestas y cambios a las propuestas de los constructores fueron minoritarias, en contraste, las herramientas enfocadas a informar a una muestra amplia de ciudadanos no representativa fueron mayoritarias, demostrando el propósito del SDUD de darle legitimidad al concurso “Tempelhof Parkland” a través de la exposición de las propuestas realizadas unilateralmente por los promotores inmobiliarios.

5.4.2. Mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa

Las herramientas de talleres y comité de usuarios fueron dirigidos a participantes representando segmentos del público. En el caso del taller “Junior Workshop Playground”, este se organizó especialmente para la participación de niños entre 8 y 12 años, intentando incluir ideas en el diseño a partir de los intereses de este segmento de población. En el caso

del comité de usuarios, la etiqueta de usuarios direccionó la herramienta a un segmento del público que disfrutaba del aeropuerto como espacio público desde 2010.

5.4.3. Mecanismos de democracia directa. Referendo de 2014

El referendo de mayo de 2014 fue liderado y organizado por la iniciativa 100 % Tempelhof que optó en el año 2011 por la creación de la asociación “Demokratische Initiative 100 % Tempelhofer Feld e.V” como forma de organización formal para alcanzar sus objetivos. Esta iniciativa ciudadana se formó como respuesta al fracaso de la primera fase del proceso de participación “Tempelhof Freiheit” 2007-2010, teniendo en cuenta que los mecanismos deliberativos y de consulta a las comunidades implementados, no permitieron ningún tipo de influencia en las decisiones de planeación.

Las herramientas institucionales de participación de la etapa 2007-2010 no permitieron a los ciudadanos detener la decisión de construir viviendas y una biblioteca en Tempelhof. El SDUD había tomado la decisión de construir un complejo de viviendas y una biblioteca de forma unilateral, por tanto, no había posibilidad alguna, que a través de las herramientas de participación, los ciudadanos pudieran cambiar esa decisión. El resultado fue la pérdida de confianza en el proceso participativo y la creación de la iniciativa ciudadana 100 % Tempelhof, que propuso la implementación de un referendo como única alternativa para influir en las decisiones. En este caso el referendo se planteó para “extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos, aquí se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones” (Font, 2004: 35).

El capital social existente en los distritos de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof se articuló ahora al margen de los mecanismos institucionales y se activó en un corto periodo de tiempo, gracias a la formación de la iniciativa ciudadana 100 % Tempelhof, que logró una transformación del proceso participativo. La implementación del referendo como mecanismo de democracia directa eclipsó a las herramientas de participación deliberativas propuestas por el SDUD. El resultado del referendo ya se conoce, los ciudadanos ejercieron su derecho de iniciativa legislativa popular, votando en el referendo la Ley “Tempelhof

Act”, construida por los ciudadanos, y que se hizo vinculante una vez aprobada en el Parlamento Alemán en junio de 2014.

El objetivo de la iniciativa 100 % Tempelhof se cumplió una vez entró en vigor la ley de iniciativa popular, lograron influir en las decisiones, el SDUD tuvo que abandonar la decisión de construir en Tempelhof y adicionalmente, la nueva Ley “Tempelhof Act” permitió que iniciara un nuevo proceso de planeación en el cual el SDUD garantizara cambios en las estructuras de decisión, y los ciudadanos tuvieran la capacidad de diseñar la metodología del nuevo proceso participativo.

5.5. Tempelhof Fase 3: 2014-2015: Plan EPP

En este nuevo proceso de participación que se desarrolló entre Noviembre de 2014 y Octubre de 2015 se utilizaron 2 herramientas de participación: la plataforma en línea y los talleres temáticos. Las dos herramientas se clasifican como mecanismos deliberativos que no buscan la representatividad de sus participantes por las siguientes razones: 1) La nueva plataforma en línea de 2015 junto a los diálogos en línea de 2007 tenían el objetivo de permitir la deliberación e interacción entre cualquier ciudadano y las instituciones. 2) Los talleres temáticos, al igual que los foros temáticos implementados en la fase 1 propendieron por la elaboración de propuestas y comentarios por parte de los participantes, respecto a temas de la planeación de Tempelhof. 3) Tanto la plataforma en línea como los talleres temáticos eran de libre acceso al público en general, no se realizó una selección representativa de un segmento de la ciudadanía.

A pesar de las similitudes entre las herramientas plataforma en línea y los talleres temáticos de la última etapa de la elaboración del EPP, con los diálogos en línea y foros temáticos implementados en la fase 1 (2007-2010), Las nuevas herramientas se diferenciaron de las anteriores en el nuevo rol de decisor que obtuvieron los participantes en el nuevo proceso participativo. A partir de la entrada en vigor de la Ley “Tempelhof Act”, se desconcentró la facultad de toma de decisiones desde el SDUD hacia los ciudadanos participantes.

La implementación de este nuevo proceso de participación para la elaboración del EPP permite una afirmación que no se había podido hacer durante toda la primera y segunda fase, entre 2007 y 2014. Por primera vez, a través de los mecanismos deliberativos:

plataforma en línea y talleres temáticos (fase EPP) se permitió la decisión conjunta entre participantes-instituciones y la implementación de un modelo de planeación colaborativo, a partir de una ciudadanía empoderada con la capacidad de definir la metodología del proceso participativo. Las dos principales razones que permitieron esta transición fue, por una parte, la nueva ley de iniciativa popular que permitió cambiar las estructuras de decisión, y por otra parte, el hecho de que la metodología o las herramientas de participación del nuevo proceso EPP- plataforma en línea y talleres temáticos- fueron el resultado de un proceso participativo que se llevó a cabo entre septiembre y noviembre de 2014 antes de que iniciara el nuevo proceso de planeación.

5.6. Proyecto Madrid Río

Para el caso de Madrid Río, al igual que para el caso Tempelhof en Berlín y el caso Kings Cross Central en Londres, la primera propuesta de diseño para el proyecto fue elaborada de manera unilateral por el promotor inmobiliario. En el caso de Madrid, la propuesta fue presentada a los residentes de la ciudad durante el periodo de información pública del año 2008. El Ayuntamiento de Madrid, abrió un concurso internacional en el año 2005 para encontrar la firma que construiría el proyecto, el grupo ganador fue integrado por los estudios de arquitectura: Burgos & Garrido, Porras & Lacasta; Rubio & Álvarez Sala; y por el estudio holandés de paisajismo West 8. Los residentes, no tuvieron en este caso la oportunidad de contribuir, a partir de un proceso deliberativo, en la elaboración de la primera propuesta, debido a que no existió ninguna herramienta de participación antes del 2007 cuando inició la planeación del proyecto.

5.7. Fase 1: Proceso de consulta de 2007- 2008

Esta única etapa del proceso corresponde al periodo oficial en el cual se llevó a cabo la consulta a los ciudadanos sobre el denominado Plan Especial Madrid Río. Este periodo finaliza en el año 2008 cuando en el mes de junio, el Ayuntamiento de Madrid otorgó el permiso al promotor inmobiliario para iniciar el proyecto. En esta primera fase se implementaron las siguientes herramientas informativas: exposición central, puntos de información y participación de proximidad, buzón electrónico y correo postal convencional.

El buzón electrónico fue abierto al público en octubre de 2007 y fue una herramienta que se extendió más allá del periodo de información pública. El acceso a este buzón se realizaba por medio de la página web oficial del proyecto, dispuesta por el Ayuntamiento de Madrid, “por medio del buzón de contacto de esa página puede enviarse cualquier sugerencia, comentario o solicitud de información”³⁵⁰. El buzón electrónico no permitió una deliberación entre los ciudadanos y las instituciones, por tanto se ha categorizado como una herramienta de información que se encuentra al margen de los mecanismos planteados por Font.

5.7.1. Periodo de Información pública 21 de febrero a 21 de Abril de 2008

Respecto a la exposición central, a pesar que uno de sus objetivos era informar a la ciudadanía sobre el Plan Especial Madrid Río, no existió la posibilidad para el debate y la deliberación ciudadano-decisor, en el momento en que el ciudadano realizaba la visita a la exposición. Lo que sí permitió esta herramienta fue la interacción física entre 3 actores distintos, arquitectos-funcionarios-ciudadanos presentes en el mismo espacio, pero no era posible el debate entre las partes, solo era posible que los ciudadanos realizaran consultas. De acuerdo al informe de la Subdirección General de información y Participación para el proyecto Madrid Río, encargada de coordinar el periodo de información pública, los ciudadanos en este mecanismo realizaron 10.485 consultas. No obstante, no existe claridad si estas consultas se realizaban en la forma de preguntas, alegaciones, comentarios o entre otras posibilidades que cabrían en la categoría de consulta.

El propósito de esta herramienta fue subsanar el problema de la desinformación o desconocimiento del asunto sobre el que se participa, que es uno de los límites de la participación efectiva. La exposición, entregaba al ciudadano información sobre los detalles de la propuesta que se pretendía construir, resolviendo dudas e inquietudes entre los residentes. Pero, ese nuevo conocimiento adquirido por el ciudadano, no sirvió para enriquecer un debate a partir de argumentos sustentados por ciudadanos, ahora mejor informados, simplemente porque no hubo debate, ni espacio de deliberación, solo hubo espacio para la redacción de alegaciones en formato virtual y escrito. Por las anteriores

³⁵⁰ Tomado de “Madrid Río se abre el periodo de información pública y alegaciones”. Disponible en: <http://www.espormadrid.es/2008/02/madrid-ro-se-abre-el-periodo-de.html>. Fecha de consulta 1/06/2016.

razones se clasifica esta herramienta como un mecanismo informativo, por fuera de los mecanismos planteados por Font.

La otra herramienta en el marco del periodo de información pública fueron los Puntos de Información y Participación de Proximidad. Este mecanismo funcionó de la misma manera que la exposición central, con la única diferencia que alcanzó un mayor número de visitas de ciudadanos por encontrarse en dos puntos distintos de la ciudad. Este espacio permitió que los ciudadanos realizaran alegaciones al proyecto vía buzón virtual, en este caso, las consultas ascendieron a un total de 17.942, dentro de las cuales, se incluyen alegaciones realizadas por los ciudadanos, propuestas, peticiones, entre otras.

Al igual que la exposición central, el objetivo de los puntos de información y participación de proximidad fue informar, pero no permitió la interacción a través del debate. Por tanto, las alegaciones presentadas, tanto en la exposición, como en los puntos de información, no fueron socializadas entre los actores. Los ciudadanos tampoco pudieron profundizar los argumentos en un formato oral. Teniendo en cuenta estos argumentos, las alegaciones realizadas tuvieron un alcance limitado en cuanto a la capacidad de influir en las decisiones. El formato propuesto por las instituciones para presentar esas alegaciones, otorgó un alto margen de discrecionalidad a los funcionarios, en cuanto a incluir o no estas alegaciones en la modificación de la propuesta Plan Especial Madrid Río. Por las anteriores razones también se clasifica esta herramienta como mecanismo informativo y por fuera de los mecanismos planteados por Font.

Posteriormente al corto periodo de información pública, el Ayuntamiento de Madrid aprobó la construcción del proyecto en el mes de junio de 2008, a partir de este momento, se mantuvieron las herramientas de información durante la construcción del proyecto pero únicamente como medio de divulgación de los avances del proyecto. La comunicación ciudadanos-instituciones se realizó a través de algunas reuniones entre líderes de asociaciones como la FRAVM (Federación Regional de Asociaciones de vecinos de Madrid) y el Ayuntamiento. Estas reuniones pusieron cara a cara a los líderes representantes de una amplia comunidad de vecinos, no obstante, las reuniones no tuvieron un carácter de permanencia, ni existió un cuerpo, del tipo comité o comisión, en donde periódicamente se reunieran los representantes de los vecinos con los funcionarios del

Ayuntamiento. Como resultado, este tipo de reuniones, si bien tienen características de mecanismos de consulta a las comunidades, porque intentan incluir el capital social existente en el área, no se pueden catalogar como mecanismos de consulta a las comunidades, porque no existió una estructura institucional que las formalizara u organizara.

5.8. Proyecto Kings Cross Central. Londres

Como ya se ha mencionado antes, la primera propuesta para Kings Cross fue presentada a los ciudadanos planeada de manera unilateral por el promotor inmobiliario Argent. No obstante, a diferencia de Madrid y Tempelhof, antes que Argent presentara la primera propuesta en 2004 hubo un proceso de consulta anterior. El promotor en el año 2003 sometió a consulta el documento “Framework for Regeneration” que pretendió ser un documento preparativo de la propuesta posterior y, de acuerdo al promotor, la consulta se realizó para recoger intereses y propuestas ciudadanas para poder construir la propuesta de 2004. Sin embargo, la consulta de 2003 no gozó de legitimidad alguna por parte de las redes de asociaciones.

5.9. Fase 1: Consulta del promotor inmobiliario Argent. 2002-2003

En esta primera fase se llevaron a cabo dos procesos participativos principales, diferenciados por el tipo de audiencia a la que se quería llegar. El primero, fue la consulta con los jóvenes del distrito de Camden, y el segundo, la consulta del promotor inmobiliario Argent enfocada en involucrar a la generalidad de residentes de los barrios afectados por el proyecto, sin importar el segmento de edad de los participantes.

5.9.1. Consulta con los jóvenes

La característica principal de las herramientas de participación utilizadas en este proceso fue la creatividad en el uso de diferentes métodos o formatos de participación, diseñados especialmente para los jóvenes y niños participantes. En total se implementaron 5 herramientas de participación: trabajo de campo, entrevistas con “stakeholders”, talleres en escuelas, club de talleres con jóvenes y días públicos abiertos. Un elemento común de las 5 herramientas es que todas permitieron la deliberación entre dos o más actores, en particular

la entrevista, los talleres y los días públicos requirieron la presencia de representantes del distrito y de los promotores inmobiliarios del proyecto, para interactuar cara a cara con los jóvenes y niños de los distritos de Camden e Islington.

5.9.2. Mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa

Todas las herramienta implementadas en este primer proceso de participación, se clasifican como mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa, por los siguientes motivos: 1) se realizó una selección aleatoria de jóvenes que representara a ese segmento de la comunidad, en este caso, a través de escuelas, grupos y agencias de jóvenes. 2) Se intentó informar a un segmento poblacional como el de los jóvenes, normalmente desinformado, con el propósito de obtener ideas y propuestas basadas en el nuevo conocimiento adquirido sobre el proyecto. 3) La implementación de talleres con jóvenes tuvo una dinámica similar a la de los paneles ciudadanos, en tanto que permitió la deliberación administración-promotor-jóvenes y en tanto que convirtió a los jóvenes “en un foro de debate e interlocutor permanente de la administración para los temas que les afectan” (Font, 2004: 35).

5.9.3. Consulta del promotor inmobiliario Argent

Este segundo proceso de consulta realizado por el constructor, dentro de esta primera fase de análisis, se caracterizó en que las herramientas de participación se implementaron sobre una propuesta elaborada unilateralmente por el promotor inmobiliario, en este caso nos referimos a la propuesta “A framework for Regeneration” de 2003, que fue el documento preparatorio para la propuesta de 2004, pero que se presentó también de manera unilateral. Al igual que el proyecto Madrid Río y el proyecto Tempelhof en Berlín, las primeras propuestas del proyecto fueron sometidas a consulta de los ciudadanos para ser legitimadas, pero se excluyó a los ciudadanos del proceso previo, es decir del proceso de planeación y elaboración de la propuesta en sí misma.

Las herramientas de encuestas y cuestionarios fueron utilizadas en la primera etapa del proceso para recoger las preocupaciones y opiniones de los participantes, sobre la propuesta del constructor. En una etapa posterior, con la información recolectada, se establecieron talleres de discusión sobre los temas que más preocupaban a los residentes. Las encuestas y

cuestionarios no pueden ser considerados dentro de los mecanismos de participación planteados por Font, ya que ninguna de las preguntas permitió la formulación de ideas o propuestas por parte de los residentes. Las siguientes fueron las tres preguntas que se formularon a los participantes:

- 1) ¿Qué es lo que más le gusta de nuestro “Framework ideas” (y por qué)?
- 2) ¿Cuál es la preocupación más grande sobre nuestro “Framework ideas” (y por qué)?
- 3) ¿Hay alguna pregunta que quisiera formular sobre el “Framework Ideas”?

Estas preguntas solo permitieron conocer prioridades y preocupaciones de los participantes respecto al proyecto.

5.9.4. Mecanismos deliberativos que no pretendieron una representatividad de participantes

Los talleres de discusión, por el contrario, se clasifican como un mecanismo deliberativo ya que permitieron un debate cara a cara de residentes del área con los promotores del proyecto. La metodología utilizada de mesa redonda, donde se discutió el tema expuesto por un experto, facilitó el debate entre ciudadanos, del cual surgieron propuestas específicas para la construcción del proyecto. Por ejemplo, en el taller sobre vivienda, más específicamente en la discusión del sub tema, integración física, se propuso la construcción de túneles para una mejor conexión del proyecto con las áreas residenciales, de esta manera, los aportes de las discusiones se vincularon al proceso de toma de decisiones sobre el diseño del proyecto.

Los talleres de discusión tuvieron como objetivo brindar nuevos conocimientos al ciudadano en general, sobre cada uno de los temas a discutir en el marco de los talleres: vivienda, trabajo y juego. Los instrumentos deliberativos “intentan combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en las decisiones. Si el ciudadano medio no está generalmente lo bastante informado para decidir y para pensar globalmente, estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para que ello deje de ser cierto” (Font, 2004: 33). Por lo tanto, un argumento adicional para clasificar los talleres de discusión como mecanismo deliberativo, fue el objetivo de capacitar e informar a los ciudadanos que participaron.

Por las características de los talleres temáticos, se puede clasificar este instrumento como una variación de los foros temáticos, que de acuerdo a Font (2004) pretenden “contribuir a debatir los temas en profundidad, conocer mejor que piensan los ciudadanos e incrementar la capacidad de estos de escucharse, aprender y deliberar” (p. 33). Teniendo en cuenta estas características, los talleres temáticos fueron un instrumento del tipo deliberativo que no pretendió una representatividad de los participantes, ya que no se realizó una selección aleatoria que representara una comunidad de ciudadanos.

5.10. Fase 2: Consulta del Concejo de Camden e Islington año 2004-2005

En esta segunda fase del proceso hubo dos momentos importantes, el primero, en el mes de mayo de 2004 cuando el promotor inmobiliario Argent entrega a los Concejos de Camden e Islington su propuesta para el desarrollo del área de Kings Cross, y el segundo, en el año 2005 cuando Argent entrega una versión revisada de esa primera propuesta, incluyendo modificaciones y cambios que fueron requeridos por grupos de interés, ciudadanos individuales y asociaciones de ciudadanos, en el marco del proceso de consulta de la primera propuesta. Se analizarán las herramientas de participación utilizadas en esos dos momentos de esta segunda fase.

5.11. Consulta a la primera propuesta de Argent. Mayo de 2004

En esta fase de consulta se utilizaron un total de 7 herramientas de consulta, que en la práctica fueron herramientas para informar a los ciudadanos a partir de diferentes formatos. El uso de folletos, exhibiciones estáticas y móviles, campaña de posters, fueron los métodos escogidos para informar al ciudadano sobre la propuesta entregada por el promotor inmobiliario. Teniendo en cuenta que las herramientas no permitieron el debate entre ciudadanos-autoridades-construtores, no pueden clasificarse como herramientas de participación ciudadana. Por tanto se han clasificado como mecanismos de información.

5.11.1. Mecanismos de consulta a las comunidades

El Kings Cross Development Forum fue un espacio institucional creado por el Departamento de Planeación del distrito de Camden, con apoyo del distrito de Islington en el año 2002. El foro tuvo un papel relevante en la fase 2 del proceso de participación del

proyecto Kings Cross, en particular, en la canalización de los comentarios, prioridades, propuestas y demandas de la ciudadanía sobre la propuesta entregada por el promotor Argent en mayo de 2004. El “Kings Cross Development Forum” no se puede considerar, por sí mismo, como una comisión o un consejo que pertenecen al tipo de mecanismos de participación de consulta a las comunidades, no obstante, la manera de operar del foro, se asemeja a las características, que de acuerdo a Font (2004) identifican a los mecanismos de consulta a las comunidades. Los siguientes son los argumentos por los cuales el “Kings cross Development Forum puede catalogarse en este tipo de mecanismos:

- El foro como mecanismo estable: El kings Cross Development Forum a diferencia de otras herramientas del tipo deliberativas, como por ejemplo, los foros temáticos o los paneles ciudadanos, que en la mayoría de los casos tienen un carácter transitorio, se ha mantenido vigente incluso en la actualidad, ya que todavía ejerce la función de garantizar la participación de los ciudadanos en el desarrollo del proyecto Kings Cross Central que finalizará en el año 2020.
- El foro tiene una determinada composición: tiene una estructura de funcionamiento establecida a través del documento “términos de referencia” aprobado por los miembros del foro.
- El foro se reúne periódicamente: de acuerdo a los términos de referencia del foro, se realizan las reuniones que sean necesarias, pero no deben ser menos de seis reuniones al año.
- El foro ha contado con la participación de organizaciones comunitarias que representan a un número significativo de ciudadanos, como la asociación comunitaria Kings Cross Raylway Lands Group (KXRLG): El foro aprovechó el capital social existente en los distritos de Camden e Islington para propender una participación representativa de los residentes del área. El foro, aunque permite como miembro a individuos, prioriza la membresía de grupos de ciudadanos o asociaciones, aunque sus reuniones son de carácter público y abiertas al público en general.
- El foro tenía atribuciones de carácter consultivo para el Concejo de Camden e Islington, aunque sus decisiones no eran de carácter vinculante: Un argumento que demuestra que el foro se desempeñaba de manera similar, a un concejo o comisión,

fue que este espacio se convirtió en el mecanismo ideal de consulta a la comunidad. Gracias a las reuniones del foro, los decisores, es decir, los políticos miembros del Concejo de Islington y Camden accedían a un amplio mapa de conflictos, necesidades, prioridades, intereses y preocupaciones de la ciudadanía con referencia al desarrollo del proyecto Kings Cross Central.

La naturaleza y funciones del Kings Cross Development Forum tuvieron una reorientación a partir de la decisión del Concejo de Camden e Islington en el año 2006, de otorgar el permiso de construcción a Argent. Como ya se ha mencionado, en el periodo oficial de consulta pública entre junio y octubre de 2004, una proporción importante de respuestas o demandas de ciudadanos a la propuesta de Argent de 2004 fueron escuchadas a partir de las 12 reuniones del foro. Para ese proceso en particular, los decisores utilizaban el foro para consultar a los ciudadanos y transmitir sus intereses a los constructores y dinamizar la negociación. Sin embargo, cuando se otorga permiso al promotor inmobiliario en el 2006, las funciones consultivas del foro fueron minimizadas y la tarea se reorientó al seguimiento y control de decisiones concretas. Las atribuciones del foro se transformaron, esta es una característica normal en este tipo de mecanismos de participación. “Estos consejos pretenden tener atribuciones muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar entre consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales, o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas” (Font, 2004: 30).

Siguiendo la categorización de Font, el “Kings Cross Development Forum” tuvo que reorientar sus atribuciones para ejercer un papel distinto al anterior, “el Foro ha estado más preocupado con el monitoreo de importantes sumas de dinero que los constructores pagarán para el beneficio de la comunidad. Como el desarrollo de Kings Cross Central se mueve hacia su terminación, el énfasis del foro está cambiando hacia la construcción de la comunidad de personas que viven o trabajan en el área y considerando asuntos que afectan a la comunidad en el día a día, como el transporte público e instalaciones médicas”³⁵¹. Las atribuciones del foro, en la última etapa de desarrollo del proyecto, por tanto, se enfocan a

³⁵¹ Tomado de “Kings cross Development Forum Purpose”. Disponible en: <https://kxdf.wordpress.com/category/purpose/>. Fecha de consulta: 01/06/2016.

la evaluación del funcionamiento de las infraestructuras del proyecto, de los servicios y también del control de recursos a ser invertidos.

5.11.2. Mecanismos deliberativos que pretendieron una participación representativa

Finalmente una herramienta adicional utilizada en el proceso de consulta del año 2004 fueron los talleres “The Future of Kings Cross”. Estos talleres se realizaron en el marco del panel ciudadano “Camden Sessions” del distrito de Camden, integrado por 1.000 residentes. Por sus características, los talleres se pueden clasificar como una variación entre un foro temático y un panel ciudadano. la gran diferencia entre estos dos mecanismos es que el foro no pretende una participación representativa y el panel sí. Para el caso Kings Cross, si bien estos talleres no fueron enfocados particularmente a un segmento poblacional, y los participantes no fueron escogidos aleatoriamente para que representaran un grupo poblacional específico, sí hubo una limitación de tipo geográfica, en tanto que los participantes debían ser residentes del distrito de Camden, por este motivo, se ha clasificado como mecanismo deliberativo que buscó una participación representativa.

5.12. Consulta a la segunda propuesta de Argent. Octubre a Noviembre 2005

En esta segunda etapa del proceso participativo, las herramientas para garantizar la participación de los ciudadanos en la discusión sobre la nueva propuesta revisada presentada por el constructor, se limitaron nuevamente a la realización de talleres temáticos, que por su dinámica y características, se clasifican como mecanismos deliberativos, al igual que los talleres implementados en el año 2004.

5.13. Análisis comparativo del capital social y sus elementos característicos

Textos que han comparado el capital social entre regiones, países o municipios se han enfocado en comparar los indicadores centrales del concepto del capital social. Por una parte, se ha comparado el elemento estructural (asociacionismo) y por otra el elemento cultural (confianza y normas de reciprocidad) que definen el capital social. La metodología utilizada en esta investigación, la investigación histórica de tres casos de estudio ha permitido obtener información respecto a la evolución y características de iniciativas ciudadanas, sobre las normas y las dinámicas de asociaciones comunitarias, la valoración

institucional de los procesos participativos, los conflictos e interacción de las asociaciones con las instituciones políticas, entre otros, esta información se ha obtenido a través de la elaboración de entrevistas y la revisión histórica de periódicos. Este enfoque ha permitido la identificación de elementos característicos del capital social que ayudan a explicar su formación y que impactan o determinan la participación ciudadana, caso a caso. Esta segunda parte de este capítulo comparativo, se enfoca en analizar las variaciones del capital social, caso a caso, para posteriormente analizar su impacto en las herramientas de participación ciudadana que se implementaron. Los elementos que serán comparados son:

1. Presencia de redes de asociaciones
2. Patrones de asociacionismo
3. Niveles de confianza institucional y vecinal
4. Estabilidad de la iniciativa ciudadana
5. Promoción institucional de capital social
6. Modelos de planeación urbana
7. Integración o exclusión de inmigrantes
8. Niveles de privación social

Los elementos (4,5,6,7,8), son los elementos característicos de la formación de capital social, identificados en el marco de la investigación. A continuación se realiza la comparación de la formación de capital social, caso a caso.

5.14. Elementos de comparación

5.14.1. Presencia de redes de asociaciones

Una característica transversal en los proyectos urbanos bajo estudio en la ciudad de Berlín, Madrid y Londres fue la activación, de una u otra manera, del tejido asociativo a partir del liderazgo de redes de asociaciones que fueron actores protagonistas para la configuración y posterior articulación del tejido asociativo en los procesos de participación en la etapa de planeación de los proyectos. La naturaleza, normas y formas de representación de estas redes varían de caso a caso. La tabla 43 describe algunas de estas diferencias y similitudes entre las redes de asociaciones.

Tabla 43. Diferencias y características de las redes de asociaciones caso Kings Cross, Tempelhof y Madrid Río

Redes Criterio	FRAVM. Madrid	KXRLG. Londres	100 % Tempelhof. Berlín
Rol	Interlocución. Asociaciones de vecinos-Autoridad distrital	Interlocución y planeación comunitaria	Interlocución, y liderazgo del referendo de 2014
Contribuciones a la planeación	Negociación de intereses ciudadanos	Negociación de intereses ciudadanos	Ley Tempelhof Act aprobada vía referendo.
Origen	1975. Comunitario. Movimiento urbano vecinal	1988-2013. Mixto. Comunitario e institucional	2011. Comunitario. Iniciativa ciudadana
Naturaleza y Normas	Organización Sombrilla Miembros: asociaciones	Organización Sombrilla Miembros: asociaciones	Asociación Miembros: asociaciones e individuos
Formas de financiación	Miembros/Ocasionalmente fondos públicos	Miembros, fondos públicos y donaciones	Miembros, donaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web: <http://www.kxrlg.org.uk/index.htm>.

<http://www.thf100.de/start.html> y <http://www.aavvmadrid.org/index.php>

Teniendo como referencia la tabla 43, los siguientes son los factores que influyeron en la conformación, activación y el comportamiento del tejido asociativo en cada uno de los casos:

- Respecto a su rol, tanto la FRAVM en Madrid como KXRLG en Londres tienen una trayectoria histórica en la representación de asociaciones y ciudadanos individuales que comparten su objeto de creación. No obstante, KXRLG a diferencia de la FRAVM tenía una limitación geográfica ya que actuaba concretamente en los distritos de Islington y Camden y tenía un enfoque de acción más específico, teniendo en cuenta que se creó para defender un proyecto de desarrollo de tipo comunitario para Kings Cross. La iniciativa 100 % Tempelhof en Berlín, al igual que KXRLG también limitaba sus actividades a una causa concreta, preservar el aeropuerto Tempelhof como parque público.

- La actividad concreta de ambas redes de asociaciones, en los casos de Madrid y Londres fue la articulación de los intereses de grupos de asociaciones en las herramientas de participación institucionales. La red KXRLG realizó esta actividad con el respaldo de una alta profesionalización de sus miembros en temas de urbanismo, muchos de ellos eran profesores y profesionales expertos en urbanismo, a tal punto que en 1990, el grupo presentó una propuesta propia para el desarrollo de Kings Cross. Esta profesionalización le dio a la red una legitimación especial ante las autoridades de los distritos de Camden e Islington, en el proceso de participación del proyecto.

- Por otra parte, la red o iniciativa ciudadana 100 % Tempelhof en Berlín, fue a diferencia de KXRLG y la FRAVM una asociación, no una red de asociaciones que organizó y lideró una acción colectiva concreta en un corto periodo en el tiempo, con el apoyo, no solo de asociaciones organizadas, sino también de ciudadanos individuales, que a través de su colaboración, apoyaron el referendo de 2014 para evitar la construcción de infraestructuras en el aeropuerto Tempelhof. La contribución a la construcción, dinamización y activación del capital social fue distinta en Berlín que el caso de Londres y Madrid, en donde las dos redes de asociaciones KXRLG y la FRAVM, respectivamente, acudieron al capital social existente para articularlo en los procesos de participación. En Berlín, por el contrario, fue fundamental la creación de una iniciativa colectiva a partir de la creación de nuevo capital social, proceso que lideró la asociación 100 % Tempelhof, articulando ese nuevo capital hacia una participación masiva en el referendo ciudadano de mayo de 2014.

- Una estrategia común utilizada, tanto por la iniciativa 100 % Tempelhof en Berlín, como por el grupo KXRLG en Londres fue la creación de alianzas con otras redes de asociaciones, construyendo relaciones inter-redes, además de las relaciones ya creadas al interior de la red en el caso de KXRLG y al interior de la asociación para el caso de 100 % Tempelhof. En el caso de Berlín, estas alianzas sobrepasaron las fronteras de su distrito de acción, recibiendo el apoyo de iniciativas al otro extremo

de la ciudad. En contraste, el grupo KXRLG se enfocó en trabajar con redes del distrito de Islington, afectado también por el proyecto Kings Cross Central. La FRAVM por su parte, se concentró en trabajar con las asociaciones de vecinos miembros de la red, especialmente asociaciones de los distritos afectados por el proyecto.

- Respecto al origen y la financiación de las redes de asociaciones, la asociación 100 % Tempelhof en Berlín es la única, de los tres casos de estudio, que deben su creación, financiación y funcionamiento a la iniciativa y voluntad ciudadana. La asociación 100 % Tempelhof no recibió ningún tipo de apoyo financiero institucional, como sí ocurrió con la red KXRLG en Londres, que obtuvo financiación del distrito de Camden para desempeñar sus actividades. Las formas de financiación se pueden explicar a partir de 2 motivos:
 1. En Berlín, por el contexto de crisis de las relaciones entre la red de asociaciones y las autoridades de planeación: En Berlín, el año 2011, cuando se crea la iniciativa 100 % Tempelhof, marca el fin de un primer periodo de participación ciudadana infructuoso. La asociación 100 % Tempelhof, no tenía confianza en el SDUD y por tanto, optó por garantizar su funcionamiento de manera independiente de cualquier subsidio o financiación institucional.
 2. La financiación de la red KXRLG por el gobierno distrital de Camden es coherente con las políticas nacionales y locales del Reino Unido de promoción y apoyo al capital social, en particular, promovido a partir del año 1997 por el gobierno laborista de Tony Blair. Sin embargo, en el año 2013 la red KXRLG se disolvió, entre otras razones, porque no volvió a recibir apoyo financiero del distrito de Camden.

5.14.2. Patrones de asociacionismo

Las motivaciones u objetivos de asociarse se deben tener en cuenta al medir el capital social, en cuanto importa el tipo de asociación a la que pertenecen los ciudadanos y en

consecuencia, las características del capital social que se forma. Factores como la propensión a asociarse en el marco de asociaciones con objetivos de beneficio personal o asociaciones con objetivos de interés público o general impactan en el potencial que tiene una comunidad de un barrio, por ejemplo, de generar altos niveles de compromiso cívico³⁵² o identidad cívica y eventualmente participar en proyectos de impacto colectivo, como es el caso de los proyectos urbanos. “Carles Boix y Daniel Posner mantienen que las asociaciones que producen bienes públicos (que pueden ser disfrutados por cualquier individuo de la comunidad independientemente de que participe o no en la asociación que los proporciona) generan una forma de capital social más fuerte que las asociaciones que producen bienes privados (que solo puede ser disfrutado o consumido por quienes participan en crearlos)” (Boix & Posner, 1996: 140).

Aunque las asociaciones de interés personal -como las asociaciones de profesionales- también pueden contribuir a la formación de capital social, porque son ecosistemas de construcción de confianza entre sus miembros, se hará énfasis en las asociaciones involucradas en actividades que buscan impactos colectivos. Los siguientes son los resultados comparados caso a caso de las características y niveles de asociacionismo, teniendo en cuenta la diferenciación del tipo de asociaciones:

- En Madrid la característica común para los cinco distritos afectados, Usera, Carranchel, Latina, Moncloa-Arabaca y Arganzuela es que existían en el año 2007 un mayor número de asociaciones registradas cuyos objetivos eran el impacto colectivo, en contraste, a un menor número de asociaciones de interés personal o individual. Las categorías de asociaciones con fines colectivos que predominaban en los cinco distritos, clasificadas de mayor a menor número de asociaciones registradas, eran las siguientes: asociaciones de madres y padres de alumnos³⁵³, asociaciones culturales, asociaciones de vecinos, asociaciones de carácter social, asociaciones deportivas, asociaciones de mujeres, asociaciones de inmigrantes,

³⁵² El compromiso cívico lo definimos a partir de las consideraciones de Alexander de Tocqueville “el compromiso cívico convierte el yo en nosotros, y la clave de dicho compromiso reside en la participación en asociaciones voluntarias a través de la cual se desarrolla la capacidad de cooperación y la responsabilidad común en los asuntos colectivos” (Mota & Subirats:2000:139)

³⁵³ Las asociaciones de padres de alumnos las he considerado como asociaciones de impacto colectivo en tanto que se organizan en torno a apoyar el bienestar de los estudiantes en general y también por el impacto de este tipo de organizaciones en la creación de confianza entre padres y madres de familia.

asociaciones de salud y apoyo mutuo y asociaciones medioambientales. El resto de categorías son asociaciones de interés personal y tenían menos asociaciones registradas, estas son: asociaciones de jubilados y pensionistas, casas regionales, asociaciones de comerciantes, asociaciones de consumidores y usuarios y asociaciones de empresarios y profesionales. En Madrid, se configuró así un tipo de capital social favorable para la creación de relaciones de cooperación, compromiso cívico y un sentido de sensibilidad especial hacia iniciativas de carácter colectivo, aunque el número de asociaciones por distrito con relación a la cantidad de habitantes era considerablemente bajo.

- Para el caso de Londres, el capital social se formó en torno a la cooperación de redes de asociaciones sectoriales que agrupaban un número importante de asociaciones. Las redes protagonistas fueron el grupo KXRLG en el distrito de Camden y el grupo Cally Rail en el distrito de Islington.
- Por otra parte, la naturaleza comercial del proyecto Kings Cross Central despertó un interés especial de organizaciones o asociaciones de interés personal o privado, como por ejemplo, las asociaciones de profesionales de arquitectura, fundaciones empresariales, entre otras. En el año 2002, en las primeras instancias de planeación del proyecto, las asociaciones que participaron en la consulta elaborada por el promotor inmobiliario Argent, ya fuera, asistiendo o presentando respuestas escritas, fueron en su minoría asociaciones de residentes, asociaciones culturales, sociales o entre otras asociaciones con preocupaciones de impacto colectivo. Entre 30 y 35 asociaciones con objetivos colectivos se activaron para contribuir al proceso de 2002, mientras que el resto de participantes fueron asociaciones profesionales, empresas, ayuntamientos entre otras organizaciones, que en total se aproximaron a más de 65 organizaciones³⁵⁴.

³⁵⁴ Datos tomados del documento "Statement of Community engagement. The story of Argent St George's community consultation in Kings Cross". Enero.2004. Disponible en: <https://www.kingscross.co.uk/downloads/planning>. Fecha de consulta. 10/09/2016.

- El movimiento vecinal de Madrid de los años 70's, que se fue debilitando casi hasta su extinción en la década de los 80's, dejó como herencia asociaciones de vecinos organizadas, a pesar de que muchas desaparecieron, y en especial, dejó como herencia un interés especial de los ciudadanos en participar en causas de beneficio colectivo, como el mejoramiento del entorno e infraestructura urbana. A pesar que para el año 2007, en los cinco distritos del entorno del proyecto Madrid Río, solo había registro de 2 asociaciones medioambientales, el tema medioambiental se encontraba entre los de mayor interés para los ciudadanos. Para el año 2008 habían en la ciudad un total de 109.475 personas miembros de asociaciones medioambientales, una cifra considerable, teniendo en cuenta que, en términos del número de asociados en la ciudad, las asociaciones medioambientales solo eran superadas por las de carácter social con 182.292 asociados y las asociaciones de consumidores y usuarios con 278.213 asociados. Durante el periodo de información pública del proyecto Madrid Río en el año 2008, la FRAVM, la asociación ecologistas en acción y la plataforma M-30 no más coches, se unieron para realizar alegaciones, ya que el proyecto careció de un estudio de impacto medioambiental, que se sometiera a conocimiento ciudadano. Este es un ejemplo de la activación del capital social existente entre estas tres asociaciones, que tienen como objetivo el interés general de la protección del medioambiente, del que pueden beneficiarse la generalidad de los ciudadanos.

- En el caso del proyecto Tempelhof en Berlín, los distritos de Kreuzberg y Neukoln en especial y en menor medida el distrito de Tempelhof Schoneberg, se caracterizaban por la existencia de un tejido asociativo cohesionado, en especial, por índices favorables de confianza vecinal. Como ya se ha mencionado, otra de las razones de la construcción de ese tejido asociativo fue la promoción del capital social por parte de programas como el "Neighbourhood Management", que promocionó espacios de interacción de la diversidad cultural que caracteriza a los distritos de Neukoln y Kreuzberg.

- Adicionalmente la herencia de la implementación del enfoque Careful Urban Renewal en Berlín occidental entre 1980 y 1995 pudo traer como consecuencia un interés especial de los ciudadanos por la protección de espacios urbanos. Sin embargo, ese tejido asociativo entró en un proceso de inactivación cuando a partir de 1996 cambia el modelo urbano a uno orientado 100 % al mercado, que contribuyó a la inactivación del tejido asociativo existente. Por tanto, en Berlín, para el periodo (2007-2014), en el marco del proyecto Tempelhof, hubo necesidad de reactivar y crear nuevo capital social, esto fue posible a través de la asociación 100 % Tempelhof creada en 2011 y responsable de liderar el referendo de mayo de 2014. La asociación 100 % Tempelhof logró en un corto periodo de tiempo de 4 años, crear capital social que se reflejó en relaciones de cooperación, confianza y reciprocidad entre la asociación con otras redes de la ciudad, como por ejemplo, la colaboración con la iniciativa Mauerpark-Allianz que operaba en la parte oriental de la ciudad, en el distrito de Prenzlauer Berg.

- En el caso de Berlín las asociaciones ciudadanas que se unieron en torno a la iniciativa 100 % Tempelhof eran asociaciones enfocadas al interés colectivo. En el distrito de Neukoln y también en el distrito de Kreuzberg, las asociaciones como las de autoayuda y asociaciones de inmigrantes y culturales han constituido un tejido asociativo en torno a mejorar los barrios, integrar culturas y fomentar eventos culturales. Todas estas, son actividades de las que se puede beneficiar el público en general, por tanto, los patrones de asociacionismo en los distritos de Kreuzberg y Neukoln reflejaban una proclividad a la generación de acciones de tipo colectivo y menos propensión al asociacionismo para defender causas o intereses de tipo individual.

- La integración de las poblaciones inmigrantes de los distritos de Kreuzberg y Neukoln en esa producción de capital social en el área, quedó demostrada, por ejemplo, en la participación mayoritaria de población inmigrante en los grupos focales elaborados en el año 2009 por el SDUD, en el marco del proceso de participación Tempelhof Freiheit. También se puede demostrar, como se mencionó

anteriormente, a partir de la implementación de proyectos colaborativos que han tenido como objetivo la cohesión entre la diversidad de culturas que conviven en los distritos de Neukoln y Kreuzberg, como por ejemplo, la celebración del festival 48 horas Neukoln “el festival es una iniciativa conjunta involucrando artistas, espectadores y otros residentes. Un prerequisite para participar, es la disposición para llevar a cabo un proyecto sin retribución económica alguna, aplicar un enfoque multidisciplinario, facilitando la cooperación entre una variedad de individuos y organizaciones”³⁵⁵.

5.14.3. Niveles de confianza institucional y vecinal

Un elemento común de la interacción en cada uno de los proyectos, fue el contexto de desconfianza entre las redes de asociaciones o asociaciones y las autoridades de planeación. Asimismo, la interacción tejido asociativo-instituciones se desarrolló, en medio del conflicto casi constante al interior de las herramientas de participación implementadas. En Berlín y Londres los resultados de ese contexto de desconfianza llevaron a las redes de asociaciones y asociaciones a activarse y buscar espacios alternativos para defender los intereses ciudadanos de decisiones institucionales unilaterales. Para el caso de Berlín, se optó por la organización del referendo ciudadano en 2014 y en Londres se optó por demandar el permiso de construcción del proyecto. Por otra parte, en Madrid, a diferencia de Londres y Berlín, las asociaciones de vecinos representadas por la red FRAVM, debieron resignarse a desempeñar un rol de espectadores de las decisiones unilaterales tomadas por el Ayuntamiento de Madrid.

Las causas de las relaciones de conflicto, característica común en los tres casos, son similares, en la medida que fueron consecuencia de prioridades e intereses contrapuestos entre las redes de asociaciones y las autoridades de planeación, pero sobre todo, fueron consecuencia del fracaso de los procesos de participación o consulta para armonizar los intereses del tejido asociativo con los objetivos de los proyectos urbanísticos propuestos. Las prioridades de las asociaciones y redes de asociaciones en el marco de los procesos de consulta para los tres casos fueron los siguientes:

³⁵⁵ Tomado de 48 stunden neukoln mission statement. Disponible en: <http://www.48-stunden-neukoelln.de/en/page/mission-statement>. Fecha de consulta: 10/10/2016.

- En Berlín la prioridad era la conservación del aeropuerto Tempelhof, evitar su edificación, debido a un fuerte apego identitario al espacio.
- En Madrid la prioridad era garantizar la sostenibilidad ambiental en el desarrollo del proyecto.
- En Londres era priorizar la vivienda accesible sobre el desarrollo de oficinas y comercio.

En los tres casos, estas 3 prioridades fueron opacadas por decisiones contrapuestas y unilaterales tomadas por las respectivas autoridades de planeación. Para el caso de Madrid y Berlín (fase I y II 2007 a 2014) , no existió la posibilidad de discusión de estos temas prioritarios que interesaban a la comunidad, en Londres sí se abrió la posibilidad de debatir. Para ser más específico respecto a este asunto, en Madrid como lo mencionó el director de la red de asociaciones FRAVM, los ciudadanos no tuvieron ninguna voz en la discusión de un informe de impacto medioambiental del proyecto, es decir, que no se sometió a información pública. En Berlín ocurrió algo similar, el mismo Senate Department of Urban Development SDUD reconoció que la decisión de construir viviendas y una biblioteca pública en Tempelhof no fue el resultado del diálogo con ciudadanos. Este tipo de decisiones, en Madrid y Berlín contribuyeron a consolidar el contexto de desconfianza.

En Londres sí existió un proceso de diálogo y negociación respecto al número de viviendas accesibles a construir, en el marco del “Kings Cross Development Forum, a pesar de que el proceso fracasó al no llegarse a un acuerdo consensuado por las partes. Adicionalmente, en Londres, se manifestó de manera explícita las relaciones mutuas de desconfianza entre los actores del proceso de participación. El Concejo de Camden manifestó la ausencia de confianza en la red de asociaciones KXRLG acusándole de no ser lo suficientemente representativo, degradándose de esta manera, el contexto, en el que se entablaron las discusiones. Otro elemento crítico en Londres fue la desconfianza de las redes de asociaciones hacia el promotor inmobiliario Argent, quien a su vez contrató a la compañía Fluid, que implementó una parte del proceso participativo, a través de talleres de discusión, proceso que fue percibido por la red KXRLG como insatisfactorio. Por tanto, se configuró un círculo vicioso de desconfianza, primero en el promotor, después en el Concejo de

Camden y posteriormente en Fluid porque fue contratado por el promotor Argent, sobre el cual tampoco se tenía confianza.

Un elemento adicional que se presentó de manera transversal para los 3 proyectos, fue la desconfianza hacia las herramientas de participación implementadas por las autoridades de planeación. Una causa fundamental fueron los mínimos niveles de empoderamiento de las redes de asociaciones. En los 3 casos, los representantes de las asociaciones coincidieron en que no tenían poder, ni facultades, para influir en las decisiones de planeación de los proyectos. Para el caso de Londres, la red de asociaciones KXRLG fue crítico frente a las posibilidades de decisión que tenían en el “Kings Cross Development Forum”, el máximo espacio de participación en el proyecto. Pero a su vez, otra asociación, como el London Cycling Campaign manifestó que fueron mínimos los cambios que pudieron realizar vía participación. En Berlín, la poca confianza y en consecuencia la baja legitimidad del proceso participativo entre 2007 y 2014 radicó en la decisión unilateral del SDUD de realizar una propuesta de proyecto cerrada a la posibilidad de diálogo con la sociedad civil. En Madrid, los líderes de la red de asociaciones FRAVM eran conscientes que el proceso de participación se centró más en informar y consultar, que en formar decisiones consensuadas.

Por otra parte, hay que resaltar las relaciones de confianza que se construyeron entre las redes de asociaciones en cada caso. La asociación 100 % Tempelhof en Berlín y la red KXRLG en Londres, compartían la característica de tener altos niveles de confianza y relaciones de cooperación, no solo entre sus miembros sino también con otras redes de asociaciones que tenían intereses de tipo colectivo.

Berlín sobresale sobre el caso de Londres por el resultado exitoso del referendo liderado por la iniciativa 100 % Tempelhof, un resultado alcanzado, entre otros motivos, en virtud del apoyo y la confianza que otras redes de otros distritos de la ciudad depositaron en la iniciativa. Un ejemplo concreto, fue el apoyo del ICAD, una organización que aunque tenía el propósito de que el aeropuerto no fuera parque sino que se mantuviera como aeropuerto, apoyó la iniciativa de 100 % Tempelhof porque compartían el interés de que no se construyeran nuevas edificaciones. Por otra parte, dos meses después de la celebración del referendo, se crea una nueva red que agrupó redes de toda la ciudad de Berlín denominada

NETS (Network for a Social Urban Development), este es un resultado que demuestra sólidos lazos de confianza entre las asociaciones en la ciudad.

En Londres el contexto era similar al de Berlín, en el sentido que las dos redes de asociaciones más activas en los distritos de Camden e Islington, KXRLG y Cally Rail respectivamente, cooperaron con el objetivo común de movilizar ciudadanos en torno a defender una idea distinta al proyecto orientado al desarrollo de oficinas propuesto por el promotor Argent. Michael Edwards líder del grupo KXRLG reconoció que la labor realizada por el grupo Cally Rail en Islington fue exitosa ya que fue capaz de activar y despertar el interés de los residentes de Islington en el proyecto Kings Cross Central. Las relaciones de las dos redes se fundamentaron en la cooperación, la responsabilidad compartida y en un contexto de confianza entre los diferentes miembros. Respecto al caso de Madrid, La FRAVM fue el canalizador de confianza entre las asociaciones de vecinos de la ciudad, existieron iniciativas conjuntas entre asociaciones para intentar alcanzar objetivos comunes, como por ejemplo, la alegación realizada por las asociaciones ecologistas en acción y plataforma m-30 no más coches para garantizar que se presentara un informe de impacto ambiental para el proyecto Madrid Río.

Respecto a la confianza entre los residentes de los barrios afectados por los proyectos, se encuentran resultados diferenciados intra-distritos, la confianza entre sus residentes varía dependiendo de los niveles de privación social. La tabla 44 muestra un resumen de los índices de confianza en los distritos afectados de las tres ciudades.

Tabla 44. Índices de confianza entre vecinos y confianza institucional

	Confianza entre vecinos	Confianza en las instituciones
Madrid³⁵⁶		
Arganzuela	57,9 %	23,3 %
Usera	-	-
Latina	60,7 %	48,5 %
Carabanchel	49,6 %	50,4 %
Moncloa-Aravaca	67,4 % ³⁵⁷	37,9 % ³⁵⁸
Londres		
Islington	-	-
Camden ³⁵⁹	80 %	<40 %
Berlín		
Tempelhof ³⁶⁰	5/7	4.5/7
Kreuzberg ³⁶¹	5/7	4.5/7
Neukoln ³⁶²	5/7	4.5/7

Fuente: Madrid: Consultas ciudadana. Arganzuela participa, Carabanchel participa y Latina participa. 2008. Ayuntamiento de Madrid. Londres: Sticking Together: Social Capital and local government. 2006. Berlín

Teniendo en cuenta la información de la tabla 44, para el caso de Kings Cross, en el año 2002, un año después de iniciado el proceso de planeación del proyecto Kings Cross

³⁵⁶ Fuente datos de confianza entre vecinos y confianza institucional: Datos para el año 2008 tomados de las consultas "Arganzuela participa, Carabanchel participa y Latina participa". Ayuntamiento de Madrid Área delegada de participación ciudadana. Los datos de confianza institucional se obtuvieron a partir de la pregunta sobre el grado de satisfacción de los residentes con la gestión que realiza el distrito con los recursos públicos, debido a no encontrar preguntas directas sobre confianza institucional.

³⁵⁷ Datos para 2011. Tomado de la consulta ciudadana "Estudio y análisis de los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos municipales distrito Moncloa-Aravaca". Disponible en: http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/Documento%20por%20Areas/archivos/relacionciudadania/Informe_293_2011_CC.pdf. Fecha de consulta: 02/03/2016

³⁵⁸ Datos para 2011. Tomado de la consulta ciudadana "Estudio y análisis de los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos municipales. Los datos de confianza institucional se obtuvieron a partir de la pregunta sobre el grado de satisfacción de los residentes con la gestión que realiza el distrito con los recursos públicos, debido a no encontrar preguntas directas sobre confianza institucional.

³⁵⁹ Datos para 2002. Sticking Together: Social Capital and local government. 2006. Disponible en: http://www.opm.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/Camden_social_capital_report_1405-1.pdf.

³⁶⁰ Datos para Alemania para una escala de 1 a 7 siendo 7 el mayor grado de confianza. Tomado de la encuesta "German General Social Survey 2008". Gesis Leibniz Institute for the Social Sciences. Disponible en: <http://www.thesis.org/allbus/inhalte-suche/studienprofile-1980-bis-2014/2008/#D>. Fecha de consulta: 03/01/2017.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² Ibid.

Central, los residentes del distrito de Camden manifestaron los siguientes niveles de confianza:

- Por un lado había un alto índice de desconfianza hacia la autoridad distrital: “menos del 40 % de los encuestados tenían confianza en el Concejo de Camden”, autoridad principal del orden distrital.
- Por otro lado, en contraste a la baja confianza institucional, el índice de confianza en el vecino era del 80 %, aunque en las áreas con mayores índices de privación, había una tendencia en confiar menos en los vecinos.

En Madrid los resultados respecto a los índices de confianza, en el momento del desarrollo del proyecto Madrid Río para el año 2008 eran los siguientes:

- En la mayoría de los 5 distritos predominaban índices de confianza medio o medio bajo, entre los vecinos, los siguientes eran los resultados para el año 2008: 57,9 % en Arganzuela, 60,7 % en Latina, 49,6 % en Carabanchel, y 67,4 % en Moncloa-Aravaca siendo este último el distrito con mejores índices de confianza entre vecinos, excluyendo el distrito de Usera sobre el cual no se obtuvo información.

Por otra parte, respecto a la confianza institucional, las cifras no favorecieron a los Ayuntamientos locales, en tanto que los ciudadanos tenían una valoración negativa del rendimiento distrital respecto al manejo responsable de los recursos:

- Los índices de insatisfacción con la gestión de los recursos públicos en los distritos afectados por el proyecto para el año 2008 fueron los siguientes: Arganzuela 76,7 %, Latina 51,5 %, Carabanchel con el 49,6 % año 2009, y Moncloa-Aravaca el 49,2 % para el año 2011.

En Berlín los resultados de confianza se toman a partir de datos del orden nacional, los resultados fueron los siguientes:

- A partir de encuestas los ciudadanos tienen una confianza entre vecinos de 5 en una escala de 1 a 7, mientras que la confianza institucional obtuvo una calificación menor de 4.5 en una escala de 7 puntos, ambos datos son para el año 2008.

5.14.4. Estabilidad en el tiempo de la iniciativa ciudadana

Este elemento sirve para identificar las motivaciones y características de la activación de los ciudadanos en el tiempo, se tendrán en cuenta las raíces de la activación ciudadana en proyectos anteriores a nuestros casos de estudio. Empezando con el caso de Madrid Río, el primer antecedente importante para entender la evolución de la iniciativa ciudadana, fue la transición ocurrida entre el proyecto Pasillo Ferroviario que afectó principalmente al distrito de Arganzuela entre 1988 y 1997, el proyecto de soterramiento de la M-30, desarrollado entre 2003 y 2007 y finalmente el proyecto Madrid Río entre 2007 y 2011.

Un elemento común en los dos proyectos anteriores a Madrid Río, fue la movilización de los residentes de los distritos afectados, demandando más y mejores espacios para el esparcimiento deportivo y cultural. El área de impacto de los 3 proyectos ha agrupado antiguas instalaciones industriales que se edificaron en el entorno del ferrocarril. El interés común de demandar mejores espacios verdes configuró una propensión especial de los residentes a activarse en torno a iniciativas colectivas que defendieran, por ejemplo, mejoras en asuntos medioambientales, el mantenimiento y creación de espacios verdes y la disminución de la contaminación auditiva.

Como ya se ha mencionado en la descripción del caso de Madrid, unas asociaciones de vecinos organizadas, como herencia del gran movimiento urbano de la ciudad en los 70's, fueron el medio principal para la movilización y participación de los ciudadanos en los 3 proyectos en Madrid, aunque la articulación de las asociaciones en el proyecto M-30 y Madrid Río fue mínima. La asociación de vecinos la Unidad de Arganzuela fue un actor importante para que demandas ciudadanas, como por ejemplo, la construcción del paseo arbolado en el proyecto Pasillo Verde, se llevaran a cabo. Sin embargo, en los distritos del entorno del proyecto Madrid Río no se puede hablar de una estabilidad en el tiempo del tejido asociativo, sino por el contrario, de una tendencia de discontinuidad de la iniciativa ciudadana, principalmente por la siguientes razones:

- Una alta movilidad de residentes. Antiguos residentes vendieron sus viviendas, aprovechando un fenómeno de valorización, como consecuencia de los proyectos de renovación urbana (el desmantelamiento de viejas infraestructuras industriales).

- Disminución del tejido asociativo, a partir de la desaparición del movimiento urbano de los años 70's, en el contexto de transición del régimen dictatorial a la democracia.

Sobre los niveles y estabilidad en el tiempo de la iniciativa ciudadana, en el caso Tempelhof Berlín, por la división de la ciudad, no existieron antes del año 1990 ningún tipo de políticas, ni autoridades institucionales de urbanismo unificadas. Hasta el año 1994, a partir de documentos como el Berlín “Land Use Plan”, empezaron a implementarse las primeras políticas de planeación para toda la ciudad. Por tanto, la planeación del proyecto Tempelhof careció de intervenciones urbanísticas anteriores a 1994.

Una característica que compartieron el proyecto Madrid Río y Tempelhof fue el interés de los residentes de los distritos afectados en mantener o aumentar los espacios verdes. Sin embargo, la razón fundamental para la activación de los ciudadanos en el caso de Berlín fue un alto sentido de identidad con el aeropuerto Tempelhof, debido al significado histórico que tenía para los residentes.

Las posibilidades que tuvo la iniciativa ciudadana para articularse en las herramientas de participación se redujeron a los periodos de información pública, donde el tejido asociativo era consultado. Ocurrió tanto en el proyecto Madrid Río, sus predecesores el Pasillo Verde y el soterramiento de la M-30, así como en el proyecto Tempelhof y sus antecedentes de planeación entre 1994 y 2007. Después de 12 años de planeación de Tempelhof, a partir de 2007 inició el proceso de participación ciudadana para el proyecto. Como consecuencia de la indiferencia de las instituciones locales hacia la participación de los ciudadanos en los proyectos, el tejido asociativo en Berlín, respecto al proyecto Tempelhof en la fase 2007-2014, en ocasiones operaba, al igual que en el caso de Madrid, por fuera de los espacios institucionales de participación. La movilización a través de la protesta y la manifestación, era la manera escogida por los colectivos de ciudadanos para ejercer presión a las autoridades de planeación. En Berlín, se realizó a través de movimientos como “Squat Tempelhof” y en Madrid a partir de movilizaciones ciudadanas organizadas por las asociaciones de vecinos.

En cuanto al caso de Londres, los antecedentes de la construcción del proyecto Kings Cross Central contaron con un alto nivel de activación de la iniciativa ciudadana. En especial, la activación de la organización comunitaria KXRLG resultó, como se mencionó anteriormente, en la presentación de una propuesta de origen comunitario para el área de Kings Cross en el año 1990. La organización comunitaria KXRLG tuvo la capacidad de liderar una lucha ciudadana extendida en el tiempo, oponiéndose a la decisión del Concejo y los promotores inmobiliarios de priorizar la construcción de oficinas sobre la construcción de viviendas de bajo costo.

La motivación principal para la activación de la comunidad en Londres, fue a diferencia de Madrid y Berlín, el interés sobre la construcción de viviendas de bajo costo. Aunque la planeación del proyecto inició en el año 2000, diferentes propuestas se plantearon desde el año 1976. A partir de 1986, el grupo comunitario KXRLG con más de 400 miembros impulsó la activación del tejido asociativo de los distritos de Camden e Islington. A diferencia del caso de Berlín, en Londres, organizaciones comunitarias y asociaciones han estado activas alrededor del área industrial por más de 20 años, configurando un contexto de mayor estabilidad de la iniciativa ciudadana en el tiempo.

5.14.5. Promoción institucional de capital social

Este elemento es utilizado para conocer el grado en que las instituciones locales y nacionales estaban comprometidas con fomentar el capital social y el empoderamiento comunitario sobre las decisiones de planeación de los proyectos. Este es un elemento relevante, ya que permite entender los orígenes de la formación de capital social en cada caso, ya fuera por vía de iniciativa ciudadana o por iniciativa gubernamental.

Para el caso de Madrid Río, las iniciativas del Ayuntamiento de Madrid y del gobierno nacional para fomentar el capital social fueron escasas, a pesar que instituciones como el Centro de Investigaciones Sociológicas CIS ha realizado encuestas para recoger datos en relación a la confianza social e institucional, pilares importantes del capital social. En Madrid, la construcción de capital social, se consolidó al margen de cualquier apoyo institucional. A principios de los años 70's cuando floreció el movimiento urbano en Madrid, la participación informal era la única vía de influir en los asuntos urbanos,

utilizando la protesta y la manifestación como medio de influencia o de auto empoderamiento. El tejido asociativo, en esa época, se consolidó de abajo a arriba y el objetivo era, además de lograr mejoras urbanas en los barrios, reclamar un cambio hacia el régimen democrático.

Este es un antecedente importante para entender la evolución del tejido asociativo en el tiempo y para entender las condiciones más actuales del tejido asociativo, específicamente para el momento cuando se ejecutó el proyecto Madrid Río. Respecto a la capacidad de las asociaciones de influir en decisiones, fue limitada también en contexto de democracia. La legalización del movimiento urbano y de todas las asociaciones de Madrid no se tradujo necesariamente en mejores canales o instrumentos institucionales de participación efectiva que transformaran demandas ciudadanas en decisiones políticas. De ahí que la participación informal continuó siendo el medio ideal del tejido asociativo para generar cambios, incluso después de superado el régimen dictatorial.

Para el caso de Madrid Río, no se implementaron programas concretos del Ayuntamiento para la promoción del capital social. Por ejemplo, al preguntar a José Fernández Sánchez³⁶³, si el Ayuntamiento de Madrid había medido, por algún medio, la relación de la actividad del voluntariado, con la construcción de capital social, su respuesta fue negativa anotando que valorarlo en un estudio no se había hecho. Esta evidencia muestra el poco interés del Ayuntamiento de Madrid, en ese momento, en el año 2013, en la medición y la promoción del capital social. Durante el periodo de ejecución del proyecto Madrid Río tampoco se encontraron evidencias de programas para fomentar el capital social y fortalecer el tejido asociativo de la ciudad .

En Londres, a diferencia del caso de Madrid, la promoción de capital social ha sido iniciativa del gobierno nacional y el gobierno local, no ha sido responsabilidad exclusiva de iniciativa ciudadana. En el año 2001, el gobierno nacional británico definió el marco general sobre cómo medir el capital social. En el nivel local, el distrito de Camden implementó una encuesta en el año 2002 y 2005 para medir el capital social en el área.

³⁶³ Para el año 2013 se desempeñaba como Director General de participación ciudadana y voluntariado del Ayuntamiento de Madrid.

Para el caso de Berlín, una de las iniciativas institucionales para fomentar el capital social fue el programa “Neighbourhood Management” que se implementó en el año 1999. Entre otros objetivos, el programa intentó promover la participación ciudadana en la toma de decisiones de proyectos de regeneración de los barrios y la cohesión de las diferentes asociaciones comunitarias en los distritos de Berlín. No obstante, respecto a los resultados del programa en su capacidad para aumentar el empoderamiento del tejido asociativo para influir decisiones, el programa no tuvo la capacidad para sistematizar la decisión conjunta autoridades-ciudadanos en los proyectos de urbanismo.

5.14.6. Modelo de planeación urbana en la ciudad

En Berlín occidental, al igual que en Madrid, también se gestó un movimiento o activismo ciudadano organizado en torno a los asuntos urbanos, las demandas eran similares, mejores condiciones de vivienda, conservación de edificaciones y una fuerte oposición al urbanismo orientado al mercado que se aplicaba en Berlín occidental desde los años 60’s. El movimiento se consolidó en Berlín entre la década de 1980 y 1990, cuando se presentó un cambio hacia un modelo de planeación distinto, el “Careful Urban Renewal” que apoyó las reivindicaciones de estos ciudadanos, algunos, organizados en asociaciones de autoayuda y apoyados vía subsidios estatales. El enfoque de “Careful Urban Renewal” promovió iniciativas para formalizar grupos ciudadanos como los Okupas, a través del apoyo institucional. Los Okupas operaban mayoritariamente en el distrito de Kreuzberg, distrito que se encuentra entre los 3 afectados por el proyecto Tempelhof.

Las autoridades del distrito de Kreuzberg, en Berlín occidental, fueron los primeros en institucionalizar el enfoque “Careful Urban Renewal”, mientras que los distritos del oriente de la ciudad, carecieron de cualquier modelo urbanístico para gestionar la actividad de planeación. Varias iniciativas se implementaron para proteger los intereses de los grupos de ciudadanos que defendieron el enfoque “Careful Urban Renewal”. Un ejemplo, fue el programa de “autoayuda” que tuvo como objetivo la promoción de capital social, en la medida que ayudó a los ciudadanos a organizarse al interior de asociaciones cooperativas de vivienda. El objetivo de este proceso de formalización de cooperativas, fue el empoderamiento de los ciudadanos para tomar decisiones referentes a la recuperación de sus barrios.

En el caso de Londres, la predominancia del enfoque orientado al mercado impidió abrir espacios a las asociaciones de ciudadanos. Mientras que en Berlín, en 1979, el mensaje institucional era que “la renovación debía dirigirse a las necesidades de los actuales residentes, quienes deben ser partícipes en el proceso de planeación y que el existente stock de viviendas debe preservarse hasta donde sea posible” (STERN, 1989 P.12 en Levine: 2003, 98), en Londres el “Greater London Development Plan” de 1976 definió el área de Kings Cross como una zona ideal para el desarrollo de oficinas y el desarrollo de industria. Casi 25 años antes que iniciara la planeación del proyecto Kings Cross Central, el uso del suelo en esta área ya estaba establecido por el “Greater London Development Plan” que fue la materialización de un enfoque urbanístico orientado al mercado que promovía la máxima rentabilización del uso del suelo.

Continuando con el caso de Berlín, el sostenimiento del enfoque “Careful Urban Renewal”, en el nuevo contexto de la ciudad reunificada, solo pudo mantenerse hasta el año 1996, cambiando, a partir de ese momento, el rol de las asociaciones en la implementación de proyectos urbanos. Uno de los principales motivos de la desaparición del “Careful Urban Renewal”, que se exportó a todo el resto de la ciudad, fue la incapacidad de mantener la reconstrucción vía financiación estatal. La reunificación de la ciudad, descubrió un área del este con necesidades inmediatas de renovación urbana, la ausencia de políticas urbanísticas en esta parte de la ciudad era evidente. Los intereses de inversores privados para implementar los futuros proyectos de desarrollo en la ciudad, llevaron a un cambio hacia el enfoque orientado al mercado a partir de 1996, que quedó reflejado en 1999 en el primer “Inner City Plan” para la ciudad reunificada.

Para el caso de Londres, la promoción de capital social y del tejido asociativo estuvo determinado por dos contextos institucionales distintos y contrapuestos. El primero, el liderado por Margaret Thatcher y John Major entre los años 1979 y 1997, casi 30 años de un gobierno conservador que estableció un sistema de planeación urbana orientado al mercado, caracterizado por la concentración de facultades de planeación en el gobierno central, en detrimento de la autonomía de gobiernos distritales. El enfoque orientado al mercado disminuyó las posibilidades de negociación de intereses comunitarios, tales como

el respeto por el medioambiente, la protección de espacios verdes o la creación de vivienda accesible.

El segundo periodo fue el liderado por el gobierno laborista de Tony Blair y Gordon Brown entre 1997 y 2010. En este periodo inició la etapa de planeación del proyecto Kings Cross Central. Aunque hubo un intento de reorientar el enfoque de planeación urbana, en particular, por la iniciativa “New Deal for Communities” de 1999, y por el nuevo marco de desarrollo local de 2004, la priorización de renovaciones urbanísticas orientadas al desarrollo del mercado continuaron, consolidando una incoherencia en la política de urbanismo del gobierno de Tony Blair.

La estrategia laborista de combatir los problemas locales de privación, a través de reformas que favorecían el empoderamiento comunitario y el capital social no fueron los esperados. El modelo urbanístico orientado al mercado prevaleció después de superado el periodo conservador, así quedó demostrado en los proyectos implementados a partir de 1997, como por ejemplo, el desarrollo de los muelles reales (Royal Docklands) en el distrito de Newman, y el mismo proyecto Kings Cross Central, que son muestras de proyectos enmarcados en este modelo de planeación urbana.

Respecto al caso de Madrid, se pueden diferenciar dos periodos en el tiempo, el primero, fue el enfoque urbanístico aplicado en el contexto del franquismo, que se ha catalogado como el urbanismo franquista especulativo, caracterizado por una ausencia de planeación y coordinación. Para el caso de Madrid, el enfoque de planeación que continuó en la ciudad después del régimen dictatorial y hasta la actualidad es el enfoque orientado al mercado. A pesar que las asociaciones de vecinos lograron garantizarse algunos espacios de participación en la planeación urbana, como los Concejos de Barrio en el centro de Madrid en 1980. El nuevo régimen democrático garantizó escasamente, algunos espacios institucionales mínimos de participación que caracterizan a cualquier democracia. El capital social existente en la ciudad, terminó por debilitarse a partir de los años 80's hasta llegar casi a su desaparición.

5.14.7. Integración o exclusión de inmigrantes

Este elemento sirve para identificar el impacto que tiene el estatus de extranjero en la conformación del capital social, es decir, cómo las diferencias culturales afectan las posibilidades de acceso a asociaciones, organizaciones civiles o de voluntariado, y cómo afecta la participación.

Una de las características transversales en los 3 casos, son los altos índices de privación social³⁶⁴ entre los barrios afectados por los proyectos. Los distritos de impacto de los 3 proyectos acogen a una alta proporción de ciudadanos de clase media y clase trabajadora, siendo minoría los residentes con altos niveles de renta. Por otra parte, otra característica transversal para los 3 casos, aunque en mayor medida en Berlín y en Londres, es la alta proporción de población inmigrante que reside en los distritos afectados. Un elemento a tener en cuenta, es que tanto para el caso de Berlín (excepto el distrito de Tempelhof Schöneberg) de Londres y Madrid (con excepción del distrito de Arganzuela y Moncloa-Aravaca) las zonas residenciales colindantes al proyecto requirieron de una intervención urbanística especial por parte de los gobiernos locales respectivos. En Berlín, se catalogaron como áreas con especiales necesidades de desarrollo, en Londres como áreas de renovación, y en Madrid áreas vulnerables. La diferencia de estas áreas con el resto de zonas residenciales eran sus altos índices de privación social, así como la necesidad de una intervención urbana especial o adicional para combatir problemas de exclusión.

En el caso de Madrid, los distritos de Usera, Latina y Carabanchel acogían a la mayoría de residentes inmigrantes entre los cinco distritos afectados por el proyecto. Al igual que en Londres y Berlín, los problemas de privación social en Madrid, como por ejemplo, el débil acceso al mercado laboral y el bajo nivel educativo de sus residentes afectan a los distritos con mayor presencia de inmigrantes, que a su vez son los distritos donde se ubican áreas vulnerables³⁶⁵, o áreas residenciales que requieren de acciones especiales. La conformación

³⁶⁴ La privación se refiere a la falta de acceso a recursos, ya sean materiales (vivienda, trabajo, educación, alimentación etc.) o sociales (derechos de relación con el empleo, las actividades familiares, la integración en la comunidad, participación formal en las instituciones sociales, de ocio y educación). Tomado de "índice de privación" Disponible en: <http://www.proyectomedeia.org/indice-de-privacion.html>. Fecha de consulta: 14/08/2016.

³⁶⁵ El concepto de vulnerabilidad urbana según el Ayuntamiento de Madrid se refiere a "la predisposición de un área para entrar en crisis social, ambiental-espacial o económica si no recibe las atenciones adecuadas".

demográfica de estas áreas residenciales, para el caso de Berlín y Londres presentó las siguientes características:

- Residentes de origen inmigrante que a su vez tenían dificultades en el acceso a recursos materiales y sociales (alto índice de privación). El problema más recurrente eran los altos índices de desempleo, una alta dependencia a los servicios sociales y bajos índices de educación.

Los anteriores fueron patrones generales entre la mayoría de residentes de los distritos afectados por los proyectos en Londres, Berlín y Madrid, a excepción de los distritos ya mencionados anteriormente. En Berlín, el distrito con menores índices de privación, menores índices de desempleo y con menores áreas con necesidades especiales era el distrito de Tempelhof Schöneberg, que para el año 2012 presentaba los mejores índices de ingresos mensuales por hogares. La franja de hogares que tenían ingresos mayores o iguales a 3.200³⁶⁶ euros eran mayoritarios en el distrito de Tempelhof.

Tempelhof Schöneberg para el año 2003 acogía a más residentes que Kreuzberg y Neukölln, pero a diferencia de sus distritos vecinos habitaba un menor número de inmigrantes, para un total de 50.801 inmigrantes entre 329.953 residentes en total. En el caso de Londres, el área residencial con mejores índices de educación y empleo era Elm Village en el distrito de Camden, por tanto, las condiciones de privación de los residentes no se pueden generalizar para todo el distrito, hay excepciones que se deben tener en cuenta.

Respecto al impacto de los problemas de privación de la población inmigrante para la construcción de capital social, se debe tener en cuenta su grado de integración en el tejido asociativo local. A pesar que los estudios para evaluar la integración de inmigrantes, en el caso de Alemania se ha centrado en indicadores como: el nivel de renta de la población inmigrante, el aprendizaje del idioma alemán y su acceso al mercado laboral, para esta investigación es más importante, el acceso a redes y asociaciones por parte de los

Tomado de "el 24% de los madrileños vive en barrios vulnerables al borde de la exclusión social y económica". Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2045024/0/madrilenos-barrios/vulnerables-cuerda-floja/apuros-sociales-economicos/>. Fecha de consulta: 15/08/2016.

³⁶⁶ Datos tomados de "Mobility in the city" Basic structural data. Disponible en: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/zahlen_fakten/download/Mobility_en_Chap-1-1.pdf. Fecha de consulta: 19/09/2016.

inmigrantes y los valores de confianza y cooperación que resultan de las relaciones entre nacionales e inmigrantes al interior de las asociaciones.

Para el caso de Berlín, a diferencia de Londres, una mayor integración social de las poblaciones inmigrantes de los distritos de Neukoln y Kreuzberg resultó en un tejido asociativo más compacto y cohesionado. Para el periodo de estudio del proyecto Tempelhof entre 2007 y 2015 hubo avances satisfactorios en términos de integración de inmigrantes, aunque el problema persiste en la actualidad y es todavía un reto para las autoridades locales. Entre las razones de esa mayor articulación de inmigrantes en el tejido asociativo se resaltan las siguientes:

- El programa “Neighbourhood Management” de 1999 promovió la revitalización del tejido asociativo en los distritos de Neukoln, Kreuzberg y Tempelhof Schoneberg. En concreto por la interacción de comunidades de inmigrantes y nacionales en pequeños proyectos de regeneración urbana y proyectos culturales. Se utilizó la estrategia de la integración o cohesión social como medio para combatir los problemas de exclusión del distrito.
- Las políticas de integración de inmigrantes impulsadas por Angela Merkel en el año 2006 en el nivel nacional, en el distrito de Neukoln, por el partido social demócrata (SPD), a partir del año 2001, y los programas de integración de la comunidad turca en Kreuzberg, han logrado una mayor integración social de inmigrantes y al mismo tiempo impulsaron la creación de asociaciones de inmigrantes combatiendo problemas y sentimientos de exclusión.

Respecto al caso de Londres, he resaltado anteriormente que una débil integración de las comunidades inmigrantes en los distritos de Camden e Islington influyó en una débil formación del capital social del área. Un marco de referencia para demostrar el problema fueron los resultados de la encuesta “Public Office Survey” en el año 2002 y 2005 realizada por el distrito de Camden. La encuesta demostró importantes desigualdades en cuanto a las oportunidades de acceso de los inmigrantes a redes de apoyo, reflejó también resultados diferenciados entre zonas residenciales con altos índices de privación y zonas residenciales económicamente prósperas respecto a la apreciación de los ciudadanos si existía o no en la zona un sentido de comunidad. Teniendo en cuenta los resultados de la encuesta, los

siguientes motivos pueden explicar las barreras para la conformación de capital social a causa de la débil integración de inmigrantes:

- Una opinión generalizada entre los inmigrantes residentes de las áreas con necesidades especiales de que no existía para el año 2005 un sentido de comunidad en el barrio así como una ausencia de interés en el barrio. Este no es un asunto menor, teniendo en cuenta que el desinterés frente a los asuntos del barrio era a su vez una consecuencia de la ausencia de identidad que se configuró por un sentimiento de exclusión o desintegración de las minorías étnicas del sector.
- Por una parte, 9 de cada 10 personas valoraba de manera positiva la diversidad cultural del área, pero por otra parte, los habitantes de las zonas con necesidades especiales, mayoritariamente inmigrantes, tenían una menor confianza entre sus con ciudadanos y creían que era más difícil acceder a redes de apoyo o cooperación. En consecuencia, las comunidades inmigrantes con mayores problemas de desempleo y educación (privación) no tenían en esta época las mismas oportunidades de acceso al tejido asociativo que otros grupos poblacionales, en especial por su débil integración.

La débil integración de las poblaciones inmigrantes, es también el resultado de la ausencia de políticas locales de integración en la ciudad de Londres. Para el año 2011, por ejemplo, “El gobierno central del Reino Unido no tiene una política específica sobre migración en la capital. Sin embargo, ambos el alcalde de Londres del partido laborista, Ken Livingstone y el alcalde conservador Boris Johnson, han demostrado una fuerte preocupación sobre la política migratoria, y ha habido un número de iniciativas regionales alrededor de la migración en la capital”³⁶⁷. Esa preocupación era fundamentada, teniendo en cuenta que para el año 2011 “cerca de la mitad de los inmigrantes del Reino Unido vivía en Londres”³⁶⁸.

Para el caso de Madrid, a partir de datos para 2008, de los 5 distritos afectados por el proyecto Madrid Río únicamente 2 distritos, Usera y Carabanchel con el 36,32 % y

³⁶⁷ Tomado de “Policy Primer: Migrants in London :Policy Challenges”. Ben Gidley. 2011. University of Oxford: Disponible en: <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/primers/migrants-in-london-policy-challenges/>. Fecha de consulta: 10/10/2016.

³⁶⁸ Ibid.

27,68 %³⁶⁹ respectivamente superaban la media de personas que consideraban que en sus distritos hay problemas de integración de los inmigrantes. Para los distritos de Arganzuela, Latina y Moncloa el porcentaje de personas que consideraba que había problemas de integración de inmigrantes era del 25,31 %, 24,29 % y 14,29 %³⁷⁰ respectivamente.

Para el año 2011, los indicadores utilizados para medir la integración de los inmigrantes reflejaban un resultado positivo en la capital española, la manera como se evaluó el grado de integración importa. Para esta investigación, es relevante por ejemplo, las relaciones sociales inmigrantes-españoles y la actitud de los españoles hacia los inmigrantes. En el año 2011 se realizó un estudio para medir el grado de integración de los inmigrantes, en el cual se incluyeron las relaciones intergrupales de los inmigrantes para evaluar su integración. Los indicadores para evaluar esta dimensión, fueron entre otros, la capacidad lingüística y la aceptación de inmigrantes. Los resultados fueron los siguientes:

- “Una amplia mayoría de la población española manifiesta una actitud positiva, o cuanto menos neutra, hacia la población inmigrada; en 2011, un 78 % de los mayores de 15 años, bien consideran que la llegada de inmigrantes contribuye a que España sea un lugar mejor para vivir, o bien opina que dicha llegada no ha tenido un efecto determinante sobre la calidad de vida. Un valor tan alto de aceptación puede interpretarse como indicio de una buena disposición para interactuar con inmigrantes y de un buen nivel de cohesión social, pese a los tiempos de dificultad económica”³⁷¹.
- “Madrid y el nordeste registran los mejores valores para 2011. Se da la circunstancia que en ambas regiones, el porcentaje de población extranjera sobre el

³⁶⁹ Tomado de “Encuesta telefónica sobre la calidad de vida en los distritos de Madrid 2008”. Ayuntamiento de Madrid. Área de gobierno de hacienda y administración pública. Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Disponible en: http://www.preparatmadrid.org/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/EncuestasCalidad/EncuestaMadrdes/ficheros/2006a2012/INFORMEDISTRITOS2008.pdf. Fecha de consulta: 11/10/2015

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Tomado de “La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional”. Ministerio de empleo y seguridad social. Observatorio permanente de la inmigración. Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/OPI_30.pdf. Fecha de consulta: 12/09/2016.

total de empadronados supera holgadamente la media del 12 % observada en el conjunto del país. Ello desmiente la noción de que a mayor población inmigrada correspondería necesariamente una mayor aversión. Alrededor del 40 % de la población inmigrante de Madrid procede de latinoamérica, lo que podría haber influido de manera positiva en la percepción de los encuestados”³⁷².

Las condiciones entre el año 2001 y 2007 eran favorables para la integración e inclusión de los inmigrantes en Madrid, o por lo menos los problemas de integración no fueron en este caso un factor determinante para afirmar que fue una barrera para la formación de capital social y para el acceso a redes y asociaciones por parte de los inmigrantes, con excepción de los distritos de Usera y Carabanchel en donde había en 2008 una percepción importante, por parte de sus residentes, de la existencia de problemas de integración.

5.14.8. Niveles de privación social

Lo que he encontrado en esta investigación respecto al impacto de los niveles de privación, es decir altos niveles de desempleo, altos índices de personas dependientes de los servicios sociales y unos bajos índices de educación, es que estos factores afectan, por una parte, las motivaciones para asociarse, el para qué me asocio, pero también afectan las posibilidades de acceso a redes de asociaciones o asociaciones individuales propicias para la generación de capital social, esto teniendo en cuenta que los niveles de privación configuran una situación de desventaja para las comunidades más deprimidas. Por tanto, unas condiciones estables y óptimas en términos de posibilidades de igualdad en el acceso a redes de apoyo o asociaciones es fundamental para la acumulación de capital social de la sociedad.

Una situación común para los 3 casos de estudio, es que los índices más altos de privación afectan en su mayoría a las comunidades de inmigrantes, que a su vez residen en áreas residenciales de intervención especial por sus altos índices de privación. La tabla 45 muestra datos sobre desempleo, cualificaciones educativas y características de la población para los años en que se desarrollaron los proyectos en cada una de las ciudades.

³⁷² Ibid.

Tabla 45. Variables que indican el grado de privación y cantidad de inmigrantes por distrito para los 3 casos

	Desempleo	Personas sin Cualificaciones Formales³⁷³	Inmigrantes	Total población
Madrid³⁷⁴				
Arganzuela	5,3 %	8,1 %	24.549	153.218
Usera	7, 5%	20,6 %	33.064	140.062
Latina	5,9 %	12,8 %	48.928	259.343
Carabanchel	6,6 %	15,5 %	58.826	254.392
Moncloa-Aravaca	4,3 %	6,9 %	14.953	118.445
Londres				
Islington ³⁷⁵	5,8 %	25,13 %	75.723 ³⁷⁶	175.797
Camden ³⁷⁷	4,9 %	17,36 %	66.469	198.020
Berlín				
Tempelhof ³⁷⁸	-	-	50.801	329.953
Kreuzberg ³⁷⁹	18 % ³⁸⁰	-	57.635	250.184
Neukoln	19,3 % ³⁸¹	40 % ³⁸²	66.069	301.953

Fuente: Datos tomados de: Banco de datos. Ayuntamiento de Madrid, del estudio de barrios desfavorecidos de la FRAVM (2007) y de la base de datos: Office for National Statistics (Reino Unido), Statistical Office Berlín y demás documentos citados en la tabla 39.

Teniendo en cuenta la información de la tabla 45, resaltamos las siguientes observaciones:

- En los distritos afectados por los proyectos en las ciudades de Londres y Madrid existe una relación directamente proporcional entre los dos factores de privación: personas sin cualificaciones formales y el desempleo, en la medida que el porcentaje de no cualificación educativa es más alto, aumenta el desempleo en cada distrito, el mismo patrón ocurre para el caso de Berlín.

³⁷³ Datos para 2001. Tasa media de bajo nivel de estudios. Cifras tomadas del estudio sobre los barrios desfavorecidos de Madrid. FRAVM.Noviembre 2007.

³⁷⁴ Datos de población para el 1 de enero de 2008. Banco de datos. Ayuntamiento de Madrid.

³⁷⁵ Datos para 2001. Office for National Statistics.

³⁷⁶ Datos para 2001. Islington: Census 2011 Second Release. Islington.

³⁷⁷ Datos para 2001.

³⁷⁸ Datos año 2003. Statistical Office Berlín.

³⁷⁹ Ibid.

³⁸⁰ Datos año 2007. City Report: Berlin-Frederichshain-Kreuzberg. Año. Disponible en: http://www.wilcoproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/WILCO_WP3_Berlin1.pdf.

³⁸¹ Datos para mayo 2011. 19.3% es la tasa de todo el distrito pero solo la parte del norte de Neukoln tenía un índice de desempleo del 51.5%.

³⁸² Dato para la población joven año 2010. Tomado de "The streets of Neukoln has integration failed?". Disponible en: <https://www.thelocal.de/20100916/29851>. Fecha de consulta 10/10/2016.

- Los distritos con mayores índices de desempleo y población sin cualificaciones educativas son para el caso de Madrid el distrito de Usera y en el caso de Londres el distrito de Islington, ambos distritos son a su vez los que mayor población extranjera o inmigrante acogen entre los distritos afectados, con un 22,18 % de inmigrantes para Usera y 43 % en Islington. En Berlín el distrito con mayor desempleo es Neukoln que a su vez acoge una mayor cantidad de inmigrantes que los distritos de Tempelhof y Kreuzberg.

5.15. Impacto de los niveles de capital social en los procesos de participación ciudadana de los proyectos: Madrid Río, Kings Cross Central y Tempelhof

Una vez analizados los elementos que determinaron la conformación de capital social en cada uno de los casos, continuaré con el análisis del impacto de los niveles de capital social en mayores o menores grados de participación. ¿Fue más importante la participación representativa o la participación individual?, cómo el diseño de las herramientas participativas potenciaron o desestimularon la articulación del tejido asociativo? o viceversa, cómo las características del capital social moldearon el uso de uno u otro tipo de herramientas participativas? Los anteriores son algunos interrogantes alrededor de los cuales se orienta el siguiente análisis. La tabla 46 muestra los porcentajes de participación de las herramientas de participación implementadas en cada uno de los casos.

Tabla 46. Grados de participación de las diferentes herramientas de participación implementadas en los 3 casos³⁸³

Instrumento de Participación	Índice de participación³⁸⁴	Número de participantes	Total residentes en distritos afectados
Madrid (2007-2008)			
Buzón electrónico	0,10 %	933	925.460 ³⁸⁵
Consultas en Exposición central	1,13 %	10.485	925.460
Puntos de información y participación de proximidad	1,94 %	17.942	925.460
Londres (2002-2003)			
Herramientas Vox Pop y Talleres de Discusión	0,14 %	441	308.154 ³⁸⁶
Londres (2004-2005)			
Reuniones en el Kings Cross Development Forum año 2004	0,05 %	165	308.154
Talleres 2004. Future of Kings Cross	0,03 %	85	308.154
2005 Propuesta revisada reuniones	-	-	-

³⁸³ Respecto a la tabla 5, hay que aclarar que se han incluido las herramientas de participación para cada caso, de las cuales se encontró información oficial sobre el número de participantes, por tanto, el cuadro no refleja la totalidad de herramientas utilizadas en cada caso, pero sí la mayoría, porque en ocasiones no se encontraron cifras oficiales de participantes para todas las herramientas utilizadas.

³⁸⁴ El índice de participación en términos porcentuales se ha calculado a partir de una básica operación matemática multiplicando el número de participantes por 100 y dividiendo ese resultado sobre el total de residentes de los distritos afectados, para el año de implementación de las herramientas participativas. No fueron tenidos en cuenta en ese total de residentes la franja de edad entre 0 y 14 años en Madrid, 0 a 15 años en Londres y 0 a 14 años en Berlín con el propósito de excluir a los niños y más jóvenes del potencial total de residentes a participar.

³⁸⁵ Banco de datos Ayuntamiento de Madrid. La cifra corresponde a datos a 1 de enero de 2008 (residentes en la franja de edad entre 15 y 94 años en los cinco distritos: Arganzuela, Carabanchel, Usera, Moncloa-Aravaca y Latina).

³⁸⁶ Office for National Statistics. Cifra corresponde a datos a 1 de enero de 2001 (residentes en la franja de edad de 16 y 99 años en los distritos de Camden e Islington).

Berlín (2007-2014)			
Diálogos en línea 2007	0,32 %	2.500	773.675 ³⁸⁷
Días Abiertos 2009	0,45 %	3.500	779.777 ³⁸⁸
Grupos Focales 2009	0,02 %	138	779.777
Dialogue Weekend 2010	0,31 %	2.400	780.712 ³⁸⁹
Evento informativo 2011	0,04 %	300	790.457 ³⁹⁰
Charlas con ciudadanos 2012	0,06 % / 0,07 %	450-550	798.506 ³⁹¹
Conferencias 2013	0,06 %	500	808.803 ³⁹²
Grupos de trabajo 2013	0,04 %	300	808.803
City Workshop for building use 2013	0,05 %	380	808.803
Junor Workshop Playground 2013	0,003 %	26	808.803
User Committee Parkland 2013	0,004 %	30	808.803
City Workshop for peripheral development 2013	0,06 %	500	808.803

Fuente: Índice de participación: Elaboración propia. Participantes: Datos recolectados a partir de las entrevistas y reuniones con las autoridades de planeación en los tres casos, cifras oficiales.

³⁸⁷ Statistik Berlin Brandenburg. Datos a 31 de diciembre de 2007 (residentes en la franja de edad entre 15 y 95 años en los tres distritos: Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schoneneberg)

³⁸⁸ Statistik Berlin Brandenburg. Datos a 31 de diciembre de 2009 (residentes en la franja de edad entre 15 y 95 años en los tres distritos: Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schoneneberg)

³⁸⁹ Statistik Berlin Brandenburg. Datos a 31 de diciembre de 2010 (residentes en la franja de edad entre 15 y 95 años en los tres distritos: Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schoneneberg)

³⁹⁰ Statistik Berlin Brandenburg. Datos a 31 de diciembre de 2011 (residentes en la franja de edad entre 15 y 95 años en los tres distritos: Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schoneneberg)

³⁹¹ Statistik Berlin Brandenburg. Datos a 31 de diciembre de 2012 (residentes en la franja de edad entre 15 y 95 años en los tres distritos: Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schoneneberg)

³⁹² Statistik Berlin Brandenburg. Datos a 31 de diciembre de 2013 (residentes en la franja de edad entre 15 y 95 años en los tres distritos: Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof-Schoneneberg)

En el caso de Berlín, durante la fase I de 2007-2010, el capital social existente en los tres distritos afectados por el proyecto tuvo un rol irrelevante para la participación en el marco de los instrumentos de participación dispuestos por el SDUD, solamente una herramienta, los grupos focales del año 2009, durante la primera fase (2007-2010) del proceso participativo, tuvo el objetivo de involucrar al tejido asociativo existente. El tejido asociativo existente en especial en los distritos de Neukoln y Kreuzberg, que desempeñaba un rol de pasividad hasta el año 2011 adquirió un rol relevante, a partir de este año, cuando se crea la asociación 100 % Tempelhof que lideró la organización del referendo de mayo de 2014 y que activó el tejido asociativo existente y creó nuevo capital social basado en relaciones de confianza horizontal y la creación de alianzas con otras asociaciones o redes de asociaciones. El rol irrelevante que tuvo el tejido asociativo durante el proceso de participación de 2007 a 2014 se puede demostrar o fue la consecuencia de los siguientes factores:

- Un déficit de mecanismos participativos de consulta a las comunidades que fomentara la articulación del capital social en el proceso participativo.
- Una predominancia de mecanismos de participación deliberativos no representativos, que por su naturaleza informativa no buscaron la interlocución con el capital social existente en el área.
- Un tejido asociativo caracterizado por unos índices considerables de desconfianza hacia las instituciones locales, y hacia instrumentos institucionales de participación local que no permitieron influir decisiones en procesos anteriores como el “Inner City Plan”.

Por otra parte, la adopción y articulación del tejido asociativo existente en los distritos de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof Schöneberg en el marco de la organización e implementación del referendo de 2014 fue posible por los siguientes factores, situaciones y o resultados:

- El tejido asociativo en Berlín tuvo un comportamiento reaccionario ante dos problemas principales: por una parte, la débil legitimidad de la primera etapa del proceso de participación “Tempelhof Freiheit” entre 2007 y 2010, y por otra parte,

el problema de desconfianza entre el SDUD y los residentes de los distritos de Kreuzberg, Neukoln y Tempelhof.

- La cooperación entre redes de asociaciones a partir del año 2011 y bajo el liderazgo de la asociación 100 % Tempelhof condujo a una alta participación en el referendo de iniciativa ciudadana en mayo de 2014. Esa masiva participación permitió un proceso exitoso de auto-empoderamiento comunitario como ya lo hemos mencionado. La participación en el referendo superó el 65 % de votos a favor de mantener Tempelhof sin construcciones.
- Los altos niveles de cooperación en Berlín hacia la organización del referendo, fue el resultado de las relaciones de confianza entre redes de asociaciones horizontales, cuyos objetivos de interés colectivo, en este caso, el disfrute de todos los ciudadanos de Tempelhof como parque público, incentivó la cooperación, generando una utilización efectiva de ese capital social que se materializó en la organización exitosa del referendo y resultó en una participación masiva de todos los ciudadanos en la votación.

Continuando con el caso de Berlín, como se puede observar en la tabla 46, las herramientas de participación dispuestas entre 2007 y 2014 fueron diversas. Las herramientas con un mayor grado de participación como el caso de los Días Abiertos y los “Dialogue Weekend” se caracterizaron por ser instrumentos transitorios y de carácter consultivo o informativo, son mecanismos que fueron pensados para informar al mayor número de ciudadanos posible, y no buscaban la participación representativa sino la participación individual. Estas herramientas permitieron una participación limitada, ya que la metodología o formato utilizado no permitió la elaboración de propuestas por parte de los ciudadanos.

Para el caso de Madrid, los grados de participación son los más altos en comparación del caso de Londres y Berlín, sin embargo, los tres instrumentos utilizados en el proceso de participación, el buzón electrónico, los puntos de información y participación de proximidad, y la exposición central, fueron herramientas de carácter informativo. Estos instrumentos no pueden ser considerados como participativos porque no “permiten escuchar la voz de los ciudadanos vinculados a un proceso de toma de decisiones. Los boletines, webs y restantes instrumentos de información municipal no serán considerados”

(Font, 2004: 30). El grado de participación que se muestra en la tabla 46 se midió a partir del número de comentarios, alegaciones o consultas que se realizaron en el marco de estos instrumentos, por este motivo el índice es el más alto en comparación a los otros casos. No obstante, en el marco de esta investigación, los instrumentos en Madrid, buzón electrónico, consultas, exposición central y puntos de proximidad no se clasificaron como herramientas de participación ciudadana en si mismos, solo los referenciamos como resultado de los hallazgos en el trabajo de campo realizado en la ciudad de Madrid.

Como se mencionó, para la etapa de planeación del proyecto Madrid Río, el tejido asociativo lo conformaban asociaciones mayoritariamente comprometidas con objetivos de carácter colectivo, el tipo de asociaciones que predominaba en los distritos de impacto del proyecto eran las asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, asociaciones de carácter social, entre otras. Sin embargo, ese capital social, favorable para la participación, no se tradujo en una participación efectiva de los residentes por los siguientes motivos:

- La implementación de un enfoque de planeación de arriba abajo del Ayuntamiento de Madrid en proyectos urbanos, no solo para Madrid Río sino para los proyectos predecesores, como el soterramiento de la M-30 y el Pasillo Verde Ferroviario.
- La ausencia de cualquier herramienta de consulta a las comunidades o deliberativa que permitiera la interacción ciudadanos-instituciones y la interacción del capital social del área.

La débil articulación del tejido asociativo, en los espacios de información y consulta del proyecto Madrid Río se canalizó a partir de la red de asociaciones FRAVM, quien representó los intereses de las asociaciones de vecinos, pero las posibilidades de influir en las decisiones del proyecto se vieron limitadas por unos instrumentos de naturaleza informativa. Las asociaciones de vecinos solo pudieron lograr cambios en asuntos de impacto menor.

Para el caso de Londres, el capital social existente en los distritos de Camden e Islington tuvo una articulación distinta en las dos fases del proceso de participación. Por una parte, en el año 2002, el proceso de consulta del promotor inmobiliario Argent tuvo una participación mayoritaria de asociaciones y organizaciones con objetivos de interés

personal, tal es el caso de las asociaciones de profesionales. Las redes de asociaciones con intereses de tipo colectivo como KXRLG o Cally Rail Group se mantuvieron al margen de este primer proceso de consulta, principalmente por un problema de desconfianza hacia el promotor inmobiliario Argent.

Sin embargo, en esta primera fase (2002-2003), en las herramientas Vox Pop y Talleres implementadas por Argent, las comunidades con un menor nivel de capital social como consecuencia de los problemas de privación, en ciertas áreas residenciales del distrito de Islington, fueron las comunidades que más aportes hicieron en el marco de estas dos herramientas de participación, por lo cual, en este caso concreto, los altos índices de privación no tuvieron un efecto contraproducente para la participación ciudadana. Por el contrario, se configuró una relación directamente proporcional entre niveles de privación y participación. Los altos niveles de privación se tradujeron en una mayor participación de las comunidades con desventajas sociales y económicas. Estas comunidades que tenían más dificultades para la creación de capital social participaron de manera más activa en las herramientas Vox pop y Talleres que las poblaciones con mejores posibilidades de acceso a redes de asociaciones y al tejido asociativo.

Posteriormente, en la segunda fase (2004-2005), en el marco del proceso de consulta liderado por el Concejo de Camden e Islington, el capital social generado por la cohesión, confianza y cooperación entre las redes de asociaciones KXRLG en Camden y el Cally Rayl Group en Islington, se activó y este tejido asociativo participó activamente en la herramienta de participación institucional “Kings Cross Development Forum”, una herramienta de participación de tipo permanente, vigente durante toda la etapa de planeación del proyecto Kings Cross Central.

La participación de las redes de asociaciones enriqueció y fortaleció el “Kings Cross Development Forum” en el sentido que llenó de contenido las discusiones entre tres actores principales, el Concejo de Camden e Islington, el promotor inmobiliario Argent y las asociaciones. Las redes de asociaciones profundizaron las discusiones y el proceso de negociación. La profundización se refiere a una discusión detallada de las preocupaciones de las asociaciones representadas por las redes KXRLG y Cally Rail. La naturaleza del instrumento participativo “Kings Cross Development Forum” como mecanismo de consulta

a las comunidades pretendió una participación representativa y facilitó la articulación de las redes de asociaciones de los distritos de Camden e Islington.

Conclusiones

A partir del análisis de los casos de estudio, se pudo comprobar que la relación del impacto del capital social en la participación ciudadana presentó direcciones de causalidad distintos, en la medida que los contextos, caso a caso y fase a fase presentaron elementos adicionales que afectaron la participación de los ciudadanos. En consecuencia, es posible validar la hipótesis que se ha sugerido respecto a la inviabilidad de generalizar una relación directamente proporcional entre acumulación de capital social y participación ciudadana, aplicable a todos los contextos.

Para el caso de Berlín, por ejemplo, el elemento descrito como Modelos de Planeación Urbana tuvo un impacto negativo especial para la participación de los ciudadanos. La implementación de un modelo de planeación unilateral u orientado al mercado durante el proceso de participación (2007-2014) indujo la implementación mayoritaria de herramientas participativas que solo tuvieron el objetivo de informar y consultar. En consecuencia, a pesar de que en Berlín existía un tejido asociativo latente, en los distritos de Kreuzberg y Neukoln, y existían asociaciones activas como 100 % Tempelhof, sus miembros percibieron las herramientas participativas como estériles, en términos de participación efectiva, y se abstuvieron de participar en el marco de las herramientas implementadas en la Fase II (2010-2014) del proceso de participación. Por tanto, en Berlín la relación capital social/participación ciudadana tuvo un comportamiento inversamente proporcional para el proceso institucional de participación (2010-2014).

No obstante, la dirección de la relación entre el capital social y la participación fue distinta en el marco del proceso de referendo de Mayo de 2014, transformándose hacia un comportamiento directamente proporcional que resultó en una participación masiva en el referendo y posteriormente una participación latente en la fase de participación EPP (2014-2015). En el periodo de 2010 a 2015, como se ha mencionado en el desarrollo de la investigación, se solaparon dos procesos paralelos, en los cuales se pudo comprobar que variables contextuales afectaron a la dirección de la relación capital social/participación. El nuevo capital social creado y activado por la asociación 100 % Tempelhof, se basó en fuertes relaciones de confianza mutua que repercutieron en mayores grados de

participación, en este caso, en un mecanismo de democracia directa como el referendo de 2014.

En el caso Tempelhof Berlín, el modelo de planeación unilateral y orientado al mercado se consolidó a partir de la exclusión de la participación de los ciudadanos en los primeros instrumentos de planeación de la ciudad reunificada, como el caso del “Inner City Plan” de 1999. La única experiencia satisfactoria de articulación del tejido asociativo en el proceso de participación organizado por el SDUD (2007-2014), se realizó a través de los grupos focales, cuyos participantes, mayoritariamente inmigrantes, tuvieron un espacio de deliberación sobre asuntos concretos del proyecto, como por ejemplo, los senderos peatonales dentro de Tempelhof.

En el caso de Londres a diferencia de Berlín, las redes de asociaciones, basadas en fuertes lazos de confianza entre ellas, optaron por articularse de manera activa en la herramienta de participación “Kings Cross Development Forum”, que organizó reuniones periódicas en el marco de un foro con una estructura permanente en el tiempo. Se presentó un aprovechamiento real del tejido asociativo existente. En este caso, puede identificarse una relación directamente proporcional entre acumulación de capital social y mayor participación, esto ocurrió al interior del “Kings Cross Development Forum”, en el proceso de participación llevado a cabo en el periodo 2004-2005 por las autoridades distritales. No ocurrió lo mismo en el proceso de participación anterior (2002-2003), la relación en esta fase tuvo un comportamiento opuesto (inversamente proporcional), la red de asociaciones KXRLG, se abstuvo de participar en el proceso liderado por el promotor inmobiliario Argent, por motivo de un fuerte sentimiento de desconfianza.

En Madrid pudo identificarse una débil relación directamente proporcional entre el capital social latente y la participación, a pesar de la inexistencia de herramientas de tipo deliberativo o de consulta a las comunidades, que son las que buscan aprovechar el capital social, algunas asociaciones puntuales como, M-30 No más coches, la FRAVM y Ecologistas en Acción se activaron para participar, en medio de las limitaciones, en asuntos puntuales de impacto colectivo como el medio ambiente.

Los contextos de desconfianza institucional que se presentaron en los procesos participativos, afectaron de manera general la participación de los ciudadanos en cada uno de los procesos implementados. Las herramientas participativas utilizadas para los tres casos, fueron consideradas por los líderes de asociaciones como trámites para buscar la legitimación de los proyectos. Por tanto, es válido reconocer la desconfianza institucional como un obstaculizador central de la participación, caso a caso.

Para el proyecto Kings Cross el elemento de la desconfianza hacia las autoridades distritales (menos del 40 % confiaba en el Concejo de Camden en el año 2002) se generó a partir de las mínimas oportunidades de empoderamiento a los ciudadanos en procesos de toma de decisiones. Las tendencias de desconfianza mostradas en los años 80's y 90's sobre los políticos y las instituciones no cambiaron de manera sustancial, se mantuvieron. Un elemento agravatorio, fue la desconfianza misma sobre el promotor inmobiliario Argent que impactó en una baja legitimidad del primer proceso participativo (2002-2003) liderado por el promotor. Como consecuencia del contexto de desconfianza, las oportunidades que otorgaron los decisores para que las asociaciones hicieran propuestas sobre el diseño de las instalaciones comunitarias, fueron interpretadas como una trampa y alejaron a las redes de inmiscuirse en decisiones de ese tipo, por temor a que su participación condujera a una legitimación tácita del proceso participativo.

En el caso de Londres se implementó una herramienta de consulta a las comunidades (Kings Cross Development Forum), donde si bien se mantuvieron las relaciones de desconfianza institucional, se promovió la participación representativa que vinculó a las redes de asociaciones de los distritos en la fase del proceso participativo (2004-2005). Para este proyecto, el diseño de la herramienta "Kings Cross Development Forum" impactó en un mejor rendimiento de la participación, no en términos de los resultados, porque el balance general del proceso realizado por las asociaciones fue negativo, sino en términos de la dinámica favorable que otorgó el foro para la deliberación de intereses.

En Berlín los altos niveles de desconfianza vertical hacia el SDUD constituyeron un grave problema de legitimidad hacia el proceso de participación entre 2007 y 2014. El problema de la desconfianza institucional fue el resultado de una posición sistemática y prolongada en el tiempo, del SDUD, en contra de la participación. Así se demostró, por ejemplo,

cuando el SDUD creó en 1991 un espacio consultivo “Stadtforum” inocuo para la representación de intereses ciudadanos en la formulación del “Inner City Plan” para la ciudad. Esta suma de decisiones se convirtieron en una institución en contra de la participación en Berlín. El cambio en 1996 hacia un modelo de planeación orientado al mercado fue entonces un acelerador de deslegitimación de los mecanismos de participación formal, motivando a los ciudadanos a acudir a otros medios de participación como el referendo de 2014.

Para el caso de Madrid, se constituyó, al igual que en Berlín, un contexto de desconfianza institucional histórica, en el sentido de que las decisiones de planeación unilateral del Ayuntamiento de Madrid, en proyectos predecesores, como el Pasillo Verde y el soterramiento de la M-30, contribuyeron a crear relaciones de desconfianza hacia la administración municipal que se extendieron durante el proceso de planeación del proyecto Madrid Río.

Teniendo en cuenta las hipótesis planteadas, se pudo validar, para los tres casos de estudio, que las motivaciones de carácter colectivo de los ciudadanos a la hora de asociarse, fueron favorables para la participación. Las características que presentó el tejido asociativo de los distritos afectados por los proyectos fue el de un tejido asociativo agrupado por asociaciones y redes de asociaciones mayoritariamente con intereses públicos o colectivos. No obstante, hubo excepciones particulares, en Madrid los distritos de Moncloa-Aravaca y Aganzuela presentaron un menor número de asociaciones de todo tipo, así como el distrito de Tempelhof para el caso de Berlín, en donde el tejido asociativo giraba en torno a una red de profesionales. No obstante, la participación de ciudadanos al interior de redes como la FRAVM en Madrid, KXRLG y Cally Rayl Group en Londres y la asociación 100 % Tempelhof en Berlín estimularon la participación en asuntos concretos de impacto colectivo, de cada uno de los proyectos.

Con referencia al proyecto Madrid Río, las preferencias asociativas de los residentes llevaron a constituir un asociacionismo en el marco de asociaciones culturales, de carácter social, de padres y madres de familia y asociaciones vecinales, todas caracterizadas por perseguir objetivos colectivos o de interés público. Se pudo validar que las motivaciones colectivas para asociarse, favorecieron la participación de algunas asociaciones en el

proyecto Madrid Río. En concreto, el deporte y el medioambiente fueron asuntos de interés que activaron, por ejemplo, asociaciones de patinadores que demandaban la construcción de un circuito de monopatines en el proyecto, o por ejemplo asociaciones ambientalistas como Ecologistas en Acción, o la red de asociaciones FRAVM y la plataforma M-30 no más coches, que solicitaron la presentación de un informe de impacto ambiental para el proyecto. Independiente de los resultados obtenidos, respecto al cumplimiento de las demandas de estas asociaciones, se pudo comprobar que los valores de cooperación hacia causas colectivas, que crearon los miembros de asociaciones de interés público, impactaron de manera positiva la activación y participación del tejido asociativo local.

Los niveles de confianza mutua desempeñaron un rol central en la consolidación de tejidos asociativos cohesionados, en los tres casos de estudio, a excepción de Madrid, donde los niveles de confianza mutua eran moderados y bajos, la confianza entre las redes de asociaciones fue un puente hacia la participación de los ciudadanos. Por otra parte, la confianza no solo al interior de las asociaciones sino hacia al exterior, creó relaciones de cooperación que se evidenciaron, por ejemplo, en el trabajo cooperativo entre el grupo KXRLG y el Grupo Cally Rayl en los distritos de Camden e Islington respectivamente, o el trabajo cooperativo entre la asociación 100 % Tempelhof y la iniciativa Mauerpark-Allianz en Berlín. Estas evidencias permiten validar la hipótesis referente a los impactos favorables de la confianza mutua para la articulación del tejido asociativo hacia la participación.

En Berlín, las relaciones de confianza crearon nuevo capital social, constituyendo un tejido asociativo cohesionado. La asociación 100 % Tempelhof fue exitosa en articular el tejido asociativo en la celebración del referendo de 2014, en donde la participación de los ciudadanos se tradujo en nuevas capacidades de abajo a arriba para influir en las decisiones de planeación del proyecto. Adicionalmente, como resultado de la colaboración de otras redes de asociaciones como Mauerpark-Allianz de Berlín oriental, se profundizó en la ciudad, la construcción de una comunidad cívica, sensible a los asuntos urbanos de la ciudad, se fortaleció el tejido asociativo no solo para impactar en el proyecto Tempelhof, sino para impactar proyectos urbanos futuros a lo largo de la ciudad. El resultado de las relaciones de confianza entre las redes de asociaciones, fue la creación, solamente 3 meses después del referendo de 2014, de la red “Network for a Social Urban Development”

(NETS) que unió iniciativas ciudadanas de toda la ciudad y estableció como objetivo luchar por la participación efectiva en proyectos urbanos de la ciudad.

En Berlín, la confianza mutua fue fundamental también para el nuevo proceso de participación EPP (2014-2015). Las asociaciones y ciudadanos individuales tenían como garantía de transparencia la Ley ciudadana “Tempelhof Act” votada vía referendo, que se convirtió en una institución colectiva por excelencia que permitió una clase de autogobierno del espacio Tempelhof (aunque con la supervisión institucional). No existió un antecedente de este tipo para los procesos de participación anteriores, la participación en la elaboración del nuevo EPP se desarrolló a partir de la delegación de confianza a representantes de organizaciones formales e informales.

Otra de las hipótesis propuestas, se refiere al impacto que tuvo para la participación, la existencia de elementos contextuales, que tuvieron comportamientos distintos, y por tanto, efectos diferentes caso a caso. Adicionalmente a los efectos que tuvo la implementación de uno u otro tipo de modelo de planeación urbana para la participación, elementos como los índices de privación de los ciudadanos, y la estabilidad en el tiempo de la iniciativa ciudadana afectaron de manera positiva, en fases concretas de los proyectos, la conformación de un tejido asociativo y la participación ciudadana.

En el caso de Madrid, los distritos con altos índices de privación creaban un mayor número de asociaciones que los distritos con menores índices de privación. En Londres ocurrió algo similar, pero con relación a la participación, las comunidades de Caledonian Road del distrito de Islington, una de las más desfavorecidas del área, realizó más aportaciones en las herramientas de participación de talleres, cuestionarios y eventos de video, que las áreas residenciales con condiciones socio económicas óptimas. Si bien no se puede establecer si los aportes obedecieron a una participación individual o a través de asociaciones, se demostró, para la primera fase puntual del proceso de participación (2002-2003) del proyecto Kings Cross, que las condiciones de privación no desincentivaron la participación de estas comunidades.

En Kings Cross las condiciones de privación crearon condiciones de inequidad, por ejemplo en el acceso a redes de apoyo social y en la construcción de confianza vecinal en

áreas desfavorecidas. No obstante, no existió inequidad, por ejemplo, en las posibilidades de involucramiento en organizaciones locales como las asociaciones, tampoco se presentó un rechazo a la diversidad cultural de los barrios, por el contrario, tanto en zonas desfavorecidas como en zonas no desfavorecidas se tenía la percepción de una buena convivencia de la diversidad cultural, por tanto, la inequidad relativa no se consolidó como obstáculo inamovible para la creación de un tejido asociativo estable. Asimismo, a pesar de que la confianza vecinal en zonas desfavorecidas era menor que otras zonas, el índice general de confianza vecinal era alto, por encima del 70 %.

En Berlín los altos índices de privación de una gran mayoría de los barrios de los distritos de Kreuzberg y Neukoln conformaron comunidades en situaciones de desventaja por su débil articulación al mercado laboral y el acceso a la educación. No obstante, los niveles de confianza estables entre comunidades inmigrantes y la inclusión de la diversidad cultural en el tejido asociativo de los distritos de Kreuzberg y Neukoln, constituyeron una mayor cohesión del tejido asociativo, minimizando los impactos negativos de la exclusión social para la creación de capital social y la participación. Fueron positivos también para la cohesión y la confianza entre inmigrantes, las políticas locales de integración de Berlín, en especial en el distrito de Neukoln donde se crearon espacios de representación como el Comité de Migración de Neukoln que promovieron la interacción de asociaciones de interés colectivo, como las de inmigrantes y las asociaciones caritativas. La creación de programas de promoción institucional del capital social local como el LOS también contribuyeron a la creación de puentes de colaboración y la formación de redes de asociaciones.

Para el caso Kings Cross en Londres, una iniciativa ciudadana sostenida en el tiempo, como consecuencia del activismo histórico de las redes de asociaciones, en las primeras propuestas de origen comunitario para Kings Cross Central entre 1987 y 1996 y en menor medida en el proyecto Channel Tunnel Rail link (CTRL) de 1997, consolidó comunidades cívicas, dispuestas a activarse en causas colectivas. Aunque la iniciativa ciudadana fue intermitente y a partir de 2001, cuando inició la planeación del proyecto Kings Cross, tuvo que reactivarse, fue clave la existencia de un capital social histórico, que aunque latente, pudo articularse en el proceso de participación implementado por los Concejos de Camden e Islington.

De manera paralela a nuestras hipótesis se pudo verificar que para el caso de Berlín fue posible la acumulación de capital social en cortos periodos de tiempo, la asociación 100 % Tempelhof logró crear un nuevo tejido asociativo activo, cohesionado, a partir de relaciones de confianza. No fue necesario, como afirma Putnam, la acumulación histórica y extendida de capital social para en este caso impactar en el rendimiento de la participación. En Londres fue distinto, una actividad extendida de más de 10 años de la red de asociaciones KXRLG estableció reservas de capital social aunque intermitentes, extendidas en el tiempo, logrando la articulación del tejido asociativo en el marco del “Kings Cross Development Forum”, por lo que en este caso la acumulación histórica a la que se refiere Putnam fue necesaria.

Con referencia al rendimiento democrático de los proyectos, el caso de Madrid Río, entre los 3 casos estudiados, se consolidó- por las características del proceso de consulta- como el proyecto con un menor rendimiento, debido a las condiciones de desigualdad que impuso el Ayuntamiento de Madrid para el acceso a procesos de toma de decisiones en el proyecto. No hubo un acceso igualitario de la sociedad civil- con respecto al Ayuntamiento y el promotor inmobiliario- al debate de prioridades, e intereses sobre los asuntos esenciales del proyecto Madrid Río. Las dos herramientas de carácter informativo dispuestas por el Ayuntamiento, el buzón electrónico y los puntos de información y participación de proximidad, permitieron informar ampliamente a la ciudadanía pero no crearon espacios de deliberación directa entre actores interesados.

Por otra parte, al comparar las dos primeras fases de los procesos participativos en Kings Cross (Londres) y en Tempelhof (Berlín), el caso de Kings Cross Central demostró un rendimiento democrático más alto que el caso de Berlín, principalmente por la existencia de la herramienta Kings Cross Development Forum, un mecanismo que ofreció mayores alternativas, para el debate, la discusión de prioridades y la resolución de conflictos de los ciudadanos que fueron representados por las redes de asociaciones KXRLG y el grupo Cally Rayl. En Berlín se aplicó una herramienta de consulta a las comunidades, los grupos focales, pero no tuvo el mismo impacto que el Kings Cross Development Forum que aprovechó el tejido asociativo existente en la zona. No obstante, la fase 3 (2014-2015) del proyecto Tempelhof fue la única fase, comparada con el resto de fases de los 3 proyectos,

donde fue posible un cambio hacia la planeación colaborativa, en ese marco, los ciudadanos tomaron las decisiones sobre el diseño de la metodología del nuevo proceso participativo, en el marco del desarrollo del nuevo Maintenance and Development Plan (EPP) para el aeropuerto Tempelhof. Constituyendo esta última fase la de mayor rendimiento democrático.

Finalmente los decisores y gerentes encargados de la planeación de cada uno de los proyectos, realizaron una evaluación crítica respecto a la participación de las asociaciones en el proceso participativo. Para el caso de Londres los decisores tuvieron la percepción que las redes de asociaciones, en particular el grupo KXRLG no cumplía con el principio de representatividad general que debe caracterizar a este tipo de redes, que representan intereses de un número considerable de asociaciones. Para el caso de Berlín, los decisores otorgaron un valor irrelevante a la asociación 100 % Tempelhof y a los efectos que tuvo para el proceso de participación, la implementación de una institución colectiva como la Ley Tempelhof, que permitió el empoderamiento de los ciudadanos en la toma de decisiones. Finalmente en Madrid se evaluó el proceso como satisfactorio en términos de un alto número de alegaciones o consultas realizadas por los ciudadanos y en términos de un diálogo cordial con redes de asociaciones como la FRAVM. En contraste las asociaciones y redes de asociaciones participantes, tomaron una posición contradictoria a la evaluación que realizaron los decisores, en los tres casos de estudio, las redes plantearon la debilidad de los procesos con relación a su capacidad para transformar intereses y propuestas en decisiones reales para los proyectos.

Bibliografía

Libros y artículos académicos

Ahlfeldt, G., Maennig, W., & Richter, F. (2013). *Urban Renewal After the Berlin Wall*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2014 del sitio de internet de Spatial Economics Research Centre:
<http://www.spatial-economics.ac.uk/textonly/serc/publications/download/sercdp0151.pdf>.

Allen, J. (2006). Ambient Power: Berlin's Potsdamer Platz and the Seductive Logic of Public Spaces. *Urban Studies*, 43(2), 441-455.

Arenilla, M. (2005). *Materiales para un debate sobre la participación*. Recuperado el 25 de Junio de 2013 desde
http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_3.Docum_Fondo/Primer_Cong_PartCiud/Mat_Debate_Part.pdf.

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35(4), 216-24.

Bailey, N. (2012). The role, organization and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK. *Progress in Planning*, 77(1), 1-35.

Bailey, N. (2010). Understanding Community Empowerment in Urban Regeneration and Planning in England: Putting Policy and Practice in Context. *Planning Practice & Research*, 25(3), (pp. 317-332).

Bernstein, R. J. (1998). *The retrieval of the democratic ethos*. En Rosenfeld, M. (ed.) y Arato, A. (ed.). *Habermas no law and democracy: critical exchanges*. Berkeley: University of California Press.

Blanco, I. y Rebollo, O. (2002). El plan comunitario y Social de la Trinitat Nova (Barcelona): Un Referente de la Planificación Participativa Local. En I. Blanco y R. Gomà. *Gobiernos locales y redes participativas* (pp 163-287). Barcelona: Ariel.

Blanco, I., & Rebollo, O. (2001). Participatory planning at local level. The case of community planning in Trinitat Nova, Barcelona. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. CLAD, Buenos Aires.

Boenisch, P., & Schneider, L. (2013). The Social Capital Legacy of Communism-results from the Berlin Wall experiment. *European Journal of Political Economy*, 32, (pp. 391-411).

Boix, C., & Posner, D. (2000). Capital Social y democracia. *Revista Española de Ciencia Política* 1(2), (pp. 159-185).

Bollerey, F., & Hartmann K. (1980). A patriarchal utopia: the garden city and housing reform in Germany at the turn of the century. En A. Sutcliffe (ed). *The Rise of Modern Urban Planning 1800-1914* (pp. 135-164). London: Mansell.

Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Bonet, J., y Martí M. (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea Digital*, 12(1), 15-28. Recuperado de: <http://atheneadigital.net/article/view/v12-n1-bonet>.

Book, T. (1995). The Urban Field of Berlin: Expansion-Isolation-Reconstruction. *Geografiska Annaler*, 77(3), (pp. 177-196).

Browne, A. (s.f). Mayors are a good idea, and here's the proof. En T. Shakespeare (ed). *Directly Elected Mayors, Are they appropriate for all major UK cities* (pp. 12-20). Recuperado el 15 de Noviembre de 2015 de <http://www.localis.org.uk/wp-content/uploads/2009/06/localis-mayors-final.pdf>.

Butler, T., & Robson, G. (2001). Social Capital, Gentrification and Neighbourhood Change in London: A Comparison of Three South London Neighbourhoods. *Urban Studies*, 38(12), (pp. 2145-2162).

Cambridge Dictionary. (2016). Deprivation. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado el 17 de Febrero de 2016 de <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/deprivation>.

Campos, E. (2010). *Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas*. Recuperado el 10 de Junio de 2015 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=572543>.

Carvajal, A., & Vergara, L. (2009). Actores sociales y Políticas Públicas: el discurso de la Iglesia Católica chilena frente a las políticas públicas en salud sexual adolescente. *Enfoques*, 7(11), (pp. 399-414).

Castells, M. (2001). *La formación de un movimiento social urbano: el movimiento ciudadano de Madrid hacia el final de la era franquista*. En I. Susser (ed.). *La Sociología Urbana de Manuel Castells*. Madrid: Alianza Editorial.

Colomb, C. (2012). *Staging the new Berlin Place Marketing and the Politics of Urban Reinvention Post 1989*. London: Routledge.

Conroy, M., & Evans, J. (2006). E-participation in planning: an analysis of cities adopting on-line citizen participation tools. *Environment and planning C: Government and policy*, 24, 371-84. DOI: 10.1068/c1k.

Creighton, J. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cummins, J. (2006). Measuring Social Capital in Camden. En K. Halima (ed) & R. Muir (ed). *Sticking together, Social capital and local government: The results and implications of the Camden social capital surveys 2002 and 2005* (pp. 31-37). London: London Borough of Camden Institute for Public Policy. Recuperado el 2 de Enero de 2016 de http://www.opm.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/Camden_social_capital_report_1405-1.pdf.

Danzer, A., & Ulku, H. (2009). Determinants of Integration and Its Impact on the Economic Success of Immigrants: A Case Study of the Turkish Community in Berlin. Recuperado el 10 de Diciembre de 2016 de https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.89881.de/dp833.pdf.

Dargan, L. (2009). Participation and Local Urban Regeneration: The Case of the New Deal for Communities (NDC) in the UK. *Regional Studies* 43(2), (pp. 305-17).

De Terán, F. (1999). *Madrid: Ciudad-Región. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2016 de http://oa.upm.es/21383/1/Madrid_Ciudad_Region_a.pdf.

Del Río I., y Brandis, D. (1995). Las grandes operaciones de transformación urbana. El Pasillo Verde Ferroviario de Madrid. *Ería*, 37, (pp. 113-128).

Díaz, V. (2002). From Civil War to Civil Society: Social Capital in Spain from the 1930's to the 1990's. En R. Putnam (ed). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (pp. 245-287). New York: Oxford University Press.

Edwards, M. (2009). *King's Cross: Renaissance for Whom?* Recuperado el 10 de Mayo de 2016 de <https://pdfs.semanticscholar.org/bec4/9370c6587b3390c2bc70b29620c0e51a0fc7.pdf>.

Elder, C., & Cobb, R. (1993). Formación de la Agenda. El caso de la Política de los Ancianos. En L. Villanueva (ed). Problemas Públicos y Acción de Gobierno (pp. 77-104). México: Miguel Angel Porrua. Recuperado el 10 de Junio de 2015 de https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2009/2/IN74H/1/material_docente/bajar?id_material=257417.

Fábregas, M., Gárate, A. y Carbonell, X. (2002). “La participación local en la planificación y gestión de los espacios de interés natural”. En I. Blanco (coord.) y R. Gomá (coord.). “*Gobiernos Locales y Redes Participativas* (pp. 117-141)”. Barcelona: Ariel.

Fernández, T. (1983). Un futuro que Comienza. En *Monografía Madrid Autónoma* (pp. 10-18). Madrid: Alfoz.

Field, J. (2008). *Social Capital Second Edition*. Abingdon: Routledge.

Font, J. (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Recuperado el 10 de agosto de 2015 de http://www.famp.es/racs/observatorio/2012/DOC_INTERES/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf.

Font, J., Jarque, M. y Medina, L. (2001). *Do different participatory methods producere coherent results? Citizens participation in Cardedeu's Urban Planning*. Reduceredo en <http://www.sbi.dk/eura/workshops/papers/workshop1/font.pdf>.

Friesecke, F. (Mayo 2011). Public Participation in Urban Development Projects- A German Perspective. *FIG Working Week 2011- Bridging the Gap between Cultures*. Congreso llevado a cabo en Marrakech, Morocco.

Gidley, B. The Migration Observatory Oxford University. (2011). *Policy Primer, Migrants in London: Policy Challenges*. Recuperado el 10 de Octubre de 2016 de <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/primers/migrants-in-london-policy-challenges/>.

Glass, R. (2016). *History and Explanation of Gentrification*. Reino Unido: Google Sites. Recuperado el 10 de Agosto de 2015 de <https://sites.google.com/site/gg2wpdermotmitchell/history-and-explanation-of-gentrification>.

Hall, P. (2002). The Role of Government and the Distribution of Social Capital. En R. Putnam (ed). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (pp. 21-57). New York: Oxford University Press.

Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning Fourth Edition*. London: Routledge.

- Hamnett, C. (2003). *Unequal City. London in the global Arena*. London: Routledge.
- Harper, R. (2002). The Measurement of Social Capital in the United Kingdom. Recuperado el 3 de Enero de 2015 de <http://www.oecd.org/unitedkingdom/2382339.pdf>.
- Healey, P. *Towards a 'Social Democratic' policy agenda for cities*. (2004) En C. Johnstone (ed), & M. Whitehead (ed). *New Horizons in British Urban Policy: Perspectives on New Labour's Urban Renaissance*. Burlington: Ashgate Publishing.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning*. Vancouver: UBC Press.
- Holgersen, S., & Haarstad H. (2009). Class, Community and Communicative Planning: Urban Redevelopment at King's cross, London. *Antipode* 41(2), (pp. 348-370).
- Holm, A. (2006). Urban Renewal and the end of Social Housing: The roll out of neoliberalism in East Berlin's Prenzlauer Berg. *Social justice* 33(3), (pp. 114-128).
- Jhon, P., Fieldhouse, E., & Liu H. (2011). How civic is the civic culture? Explaining Community Participation Using the 2005 English Citizenship Survey. *Political studies*, 59, (pp. 230-252).
- Johnstone, C. & Whitehead, M. (2004). *Horizons and barriers in British urban policy*. En C. Johnstone (Ed.), & M. Whitehead (Ed.). *New horizons in British Urban Policy. Perspective on New Labour's Urban Renaissance*. Burlington: Ashgate Publishing.
- Keith, Michael. (2004) *Knowing the city? 21st century urban policy and the introduction of local strategic partnerships*. En C. Johnstone (ed), & M. Whitehead (ed). *New Horizons in British Urban Policy: Perspectives on New Labour's Urban Renaissance*. Burlington: Ashgate Publishing.
- Kemp, R. (s.f). Show me the evidence that mayors are a good idea. En T. Shakespeare (ed). *Directly Elected Mayors, Are they appropriate for all major UK cities* (pp. 4-11). Recuperado el 15 de Noviembre de 2015 de <http://www.localis.org.uk/wp-content/uploads/2009/06/localis-mayors-final.pdf>.
- Kil, W., & Silver, H. (2006). From Kreuzberg to Marzahn: New Migrant Communities in Berlin. *German Politics & Society*, 24(4), 95-121. Recuperado el 20 de Julio de 2016 de http://www.brown.edu/Departments//Sociology/faculty/hsilver/documents/kil_and_silver-kreuzberg-marzhan.pdf.

Kingston, R. (Noviembre 2006). *The Role of Participatory e-Planning in the new English Local Planning System*. Trabajo presentado en la 47th Annual Conference, Association of Collegiate Schools of Planning. Dallas.

Kitchen, T. (1997). *People, Politics, Policies and Plans*. London: Paul Chapman Publishing.

Klijn, E. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Recuperado el 10 de Junio de 2015 de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>.

Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública.

Krouse, R. (1982). Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl. *Polity*, 14(3), (pp. 441-463).

Levine, M. (2004). Government policy, the local state, and gentrification: the case of Prenzlauer Berg (Berlin), Germany. *Journal of urban affairs*, 26(1), (pp. 89-109).

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker G. (2001). Trends in Public Participation: part 1 – Local Government Perspectives. *Public administration*, 79(1), (pp. 205-222).

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker G. (2001). Trends in Public Participation: part 2 – Citizens' Perspectives. *Public Administration*, 79(2), (pp. 445-455).

Mahoney, J., & Villegas, C. (2009). Historical Inquiry and Comparative Politics. Recuperado el 23 de enero de 2017 de http://www.ibrarian.net/navon/paper/HISTORICAL_INQUIRY_AND_COMPARATIVE_POLITICS.pdf?paperid=12730558.

Malanga, S. (s.f). Lessons From the US: Let the voters Decide. En T. Shakespeare (ed). *Directly Elected Mayors, Are they appropriate for all major UK cities* (pp. 20-28). Recuperado el 15 de Noviembre de 2015 de <http://www.localis.org.uk/wp-content/uploads/2009/06/localis-mayors-final.pdf>.

Mangada, E. y Leira, E. (1981). Para entender Madrid: una recuperación colectiva de la reflexión urbanística. En Ayuntamiento de Madrid. *Cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)* (pp. 1-10). Madrid: Oficina Municipal del Plan.

- Martí, M. (2009). *Una verdad incómoda: La participación ciudadana en el planeamiento urbano*. Recuperado el 10 de Febrero de 2014 de http://www.academia.edu/1190329/Mart%C3%AD-Costa_Marc_2009_Una_verdad_inc%C3%B3moda_la_participaci%C3%B3n_ciudadana_en_el_planeamiento_urbano._OBJOVI._Observatorio_Joven_de_Vivienda_en_Espa%C3%B1a.
- Mason, J. (2004). (Extending the Analysis a closer Look at Key Submissions). Datos no publicados.
- Mayntz, R. (2001). El estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna. *CLAD Reforma y Democracia*, 21, (pp. 1-8).
- McCulloch, A., Mohan, J., & Smith P. (2012). Patterns of Social Capital, Voluntary Activity and Area Deprivation in England. *Environment and Planning*, 44, (pp. 1130-1147).
- Mitrojj, L. (2003). Urban Regeneration in Berlin, Germany: New Approaches at the Neighborhood Level. Recuperado el 2 de Enero de 2016 de <https://www.ideals.illinois.edu/handle/2142/68736>.
- Montoya, C. (2014). La Participación Ciudadana en Políticas de Urbanismo. Una descripción del caso de Londres basado en el comportamiento ciudadano y la evolución del Capital Social en el Reino Unido. *RIEM*, 10, (pp. 83-111).
- Mota, F., y Subirats, J. (2000). El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), (pp. 123-158).
- Muir, R. (2006). Social Capital in Camden. En K. Halima (ed) & R. Muir (ed). *Sticking together, Social capital and local government: The results and implications of the Camden social capital surveys 2002 and 2005* (pp. 4-24). London: London Borough of Camden Institute for Public Policy. Recuperado el 2 de Enero de 2016 de http://www.opm.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/Camden_social_capital_report_1405-1.pdf.
- Newman, P., & Thornley, A. (2011). *Planning world cities (II Ed.)*. London: Palgrave Macmillan.
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Offe, C., & Fuchs S. (2002). A decline of Social Capital? The german Case. En R. Putnam (ed). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (pp. 189-243). New York: Oxford University Press.

Ostrom, E. (2000). El Gobierno de los Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. Recuperado el 10 de Enero de 2017 de [http://www.pabloabitbol.com/\(NEP\)_files/14.1.%20Ostrom%20El%20gobierno%20de%20os%20bienes%20comunes%201.pdf](http://www.pabloabitbol.com/(NEP)_files/14.1.%20Ostrom%20El%20gobierno%20de%20os%20bienes%20comunes%201.pdf).

Parkes, M. (1990). People's Brief Full Report. Recuperado el 2 de Febrero de 2016 de <http://www.kxrlg.org.uk/history/KXRLG%20Peoples%20Brief%201990b.pdf>.

Pérez, J. (2007). Urban Planning System in Contemporary Spain. *European Planning Studies*, 15(1), (pp. 29-50).

Pizarro, N. (2012). *Análisis de Redes Sociales Primera Parte. Introducción*. Recuperado en el curso Métodos Cualitativos de Investigación en las Ciencias Sociales. Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid.

Prados, I. (2005). *Tercer Sector y Participación Ciudadana en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Putnam, R. (1993). *Making democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Roca, J. (1995). *Rehabilitación urbana: análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.

Sánchez, A. (1983). Financiación de la Comunidad Autónoma. En *Monografía Madrid Autónoma* (pp. 19-24). Madrid: Alfoz.

Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited*. London: Chatham House Publishers.

Schwedler, H. (2001). The Urban Planning Context in Berlín: a City Twice Unique. En W. Neill (ed), & H. Schwedler (ed). *Urban Planning and Cultural Inclusion, Lessons from Belfast and Berlin* (pp. 24-41). Palgrave.

Silva, C. (2010). *Handbook of Research on E-planning: ICTs for Urban Development and Monitoring*. Recuperado el 15 de Agosto de 2016 de <http://www.ifib.de/publikationsdateien/9.pdf>.

Simancas, V., y Elizalde, M. (1981). Madrid, Siglo XX. En Ayuntamiento de Madrid. *Cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)* (pp. 11-21). Madrid: Oficina Municipal del Plan.

Subirats, J. (2001). Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas. En J. Font (co). *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33-42). Barcelona: Editorial Ariel.

Susser, I. (Ed.). (2001). *La Sociología Urbana de Manuel Castells*. Madrid: Alianza Editorial.

Tallon, A. (2010). *Urban Regeneration in the UK*. London: Routledge.

Tarrow, S. (1994). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

Tilly, C. (2005). *Trust and rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, C. & Wood, L. (2013). *Social Movements: 1768-2012*. New York: Taylor & Francis.

Topf, R. (1989). Political change and political culture in Britain: 1959-1987. En J. Gibbons (Ed.), *Contemporary Political Culture*. London: Sage.

Walliser, A. (2003). *Participación y ciudad*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Wood, E. (2007). Field Research. En C. Boix (ed) & S. Stokes (ed). *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (123-146). Oxford: Oxford University Press.

Documentos institucionales

Argent (King's Cross), London and Continental Railways and Exel. (2005). King's Cross Central: Main Site, Revised Development Specification. Recuperado el 10 de enero de 2016 de https://www.kingscross.co.uk/media/Main_Site_Rev_Develop_Spec.pdf.

Argent St George London and Continental Railways & Exel. (2001). Principles for a human city. Recuperado el 10 de Noviembre de 2011 de https://www.kingscross.co.uk/media/Principles_for_a_Human_City.pdf.

Argent St George, London and Continental Railways & Exel (2004). *King's Cross Central: Regeneration Strategy*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2015 de <https://www.kingscross.co.uk/media/37-regen-strategy.pdf>.

Argent St George. (2003). Framework Findings: An interim report on the consultation response to 'A Framework for Regeneration' at King's Cross Central. Recuperado el 1 de Noviembre de 2015 de https://www.kingscross.co.uk/media/Framework_findings.pdf.

Argent St George's. (2004). *Statement of Community Engagement: Document 1 – The story of Argent St George's community consultation in King's Cross*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2016 de <https://www.kingscross.co.uk/downloads/planning>.

Argent St George's. (2004). Statement of Community Engagement: Document 2 – Detailed analysis of the consultation on Argent St George's 'A framework for regeneration'. Recuperado el 10 de Noviembre de 2015 de <https://www.kingscross.co.uk/media/28-SCE-1.pdf>.

Ayuntamiento de Madrid: Área de Gobierno de Economía, Empleo y Participación Ciudadana & Universidad Rey Juan Carlos. (2011). Consultas ciudadanas: Estudio y análisis de los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos municipales del distrito de Moncloa - Aravaca, Madrid (versión 1.4.). Recuperado el 2 de Marzo de 2016 de http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/Documentos%20por%20Areas/archivos/relacionciudadania/Informe_293_2011_CC.pdf.

Ayuntamiento de Madrid: Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. (2012). *Revisión Plan General: Modelo de Participación*. Recuperado el 10 de Diciembre 2016 de <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/PGOUM/Legislacion/MODELOPARTICIPACION2.pdf>.

Ayuntamiento de Madrid: Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. (2013). Revisión del Plan General: Memoria de participación Tomo VII. Recuperado el 10 de Enero de 2014 de <https://sede.madrid.es/csv>.

Ayuntamiento de Madrid: Área Delegada de Participación Ciudadana & Universidad Rey Juan Carlos. (2008). Conclusiones “Arganzuela Participa”. Recuperado el 3 de Junio de 2015 de http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Conultas/2008_Argan/Conclusiones.pdf.

Ayuntamiento de Madrid: Área Delegada de Participación Ciudadana & Universidad Rey Juan Carlos. (2008). Latina participa: informe de la consulta ciudadana. Recuperado el 20 de Marzo de 2015 de http://www.preparatemadrid.org/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Conultas/Latina_2008/Conclusiones.pdf.

Ayuntamiento de Madrid: Área Delegada de Participación Ciudadana & Universidad Rey Juan Carlos. (2009). Estudio y análisis de los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos municipales del distrito de Carabanchel, Madrid: conclusiones. Recuperado el 12 de Marzo de 2015 de http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/5_2.Docum_Conultas/2009_Carab/Conclusiones.pdf.

Ayuntamiento de Madrid: Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano & Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. (2008). Encuesta telefónica sobre la calidad de vida en los Distritos de Madrid 2008. Recuperado el 11 de Octubre de 2011 de http://www.preparatemadrid.org/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/EncuestasCalidad/EncuestaMadrises/ficheros/2006a2012/INFORMEDISTRITOS2008.pdf.

Ayuntamiento de Madrid: Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano. (2012). Encuesta de calidad de vida en la ciudad y satisfacción con los servicios públicos 2012. Recuperado el 10 de Octubre de 2014 de http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/06_S_Percepcion/EncuestasCalidad/EncuestaMadrises/ficheros/2006a2012/ResumenResultados2012.pdf.

Ayuntamiento de Madrid: Dirección General de Promoción Exterior. (2014). Buenas Prácticas de la Ciudad de Madrid: Catálogo para la promoción internacional de la ciudad. Recuperado el 2 de Marzo de 2015 de <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/RelacionesInternacionales/Publicaciones/CatalogoBuenasPracticas/PartiCiudadana/2.Consultas%20Ciudadanas%2014.pdf>.

Ayuntamiento de Madrid. (2016). Fases y estado de tramitación del Plan General de Ordenación Urbana. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Recuperado el 14 de Enero de 2014 de <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Urbanismo-e-Infraestructuras/Revision-del-Plan-General/Fases-y-estado-de-tramitacion/Fases-y-estado-de-tramitacion-del-Plan-General-de-Ordenacion-Urbana?vgnextfmt=detNavegacion&vgnextoid=3bdaa13878266310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=8791320cad165310VgnVCM2000000c205a0aRCRD>.

Ayuntamiento de Madrid. Subdirección de Información y Participación para el proyecto Madrid Río del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. (s.f). (Balance de Actuaciones de la Subdirección General de Información y Participación). Datos no publicados.

Ayuntamiento de Madrid. (2016). ¿Qué es un Plan General de Ordenación Urbana?. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Recuperado el 10 de Enero de 2014 de <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Urbanismo-e-Infraestructuras/Revision-del-Plan-General/Presentacion/Que-es-un-Plan-General/Que-es-un-Plan-General-de-Ordenacion-Urbana?vgnextfmt=detNavegacion&vgnextoid=104292b365165310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=a5be92b365165310VgnVCM2000000c205a0aRCRD>.

Berlin.de. (2016). *Amt für Statistik Berlin-Brandenburg*. Berlín: Berlin.de. Recuperado el 4 de Diciembre de 2016 de <https://www.wahlen-berlin.de/historie/WahlDatenbank/Tabellen/wahljahr1995.asp?sel1=1680&sel2=1680>.

Berlin.de. (2016). *Berlin's Boroughs*. Berlín: Berlin.de. Recuperado el 11 de Diciembre de 2016 de <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/politik/bezirke.en.html>.

City Council of Berlin-Neukölln: District Mayor. (2009). Integration Policies in Neukölln. Recuperado el 15 de Junio de 2016 de https://www.berlin.de/ba-neukoelln/_assets/dokumente/beauftragte/pdf-datei_in_englischer_sprache__integrationspolitik_.pdf.

Commission of the European Communities. (2002). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The programming of the Structural Funds 2000-2006: an initial assessment of the Urban Initiative (COM 2002, 308 final). Recuperado el 1 de Diciembre de 2017 de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/com_2002_308_en.pdf.

Council of Europe. (2011). Berlin Neukölln Intercultural Profile. Recuperado el 7 de Julio de 2016 de <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680482a95>.

Council of Europe. (2008). Recommendation 249 (2008): Electronic democracy and deliberative consultation on urban projects. Recuperado el 15 de Mayo de 2013 de <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2553235&SecMode=1&DocId=1243792&Usage=2>.

Department of Urban Development of Berlin. (1999). *Planwerk Innenstadt: goals and conception*. Sitio web no disponible. Documento enviado vía correo electrónico de Berlín, recibido el 21 de Enero de 2015.

European Association for Information on Local Development (AEIDL). (2005). Participative neighbourhood management in Berlin. Recuperado el 20 de Agosto de 2016 de http://www.aeidl.eu/images/stories/50bestpractices/de_berlin_case-study.pdf.

Godenau, D., Rinken, S., Martínez de Lizarrondo, A., & Moreno, G. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2011). La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional. Recuperado el 12 de Septiembre de 2016 de http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/OPI_30.pdf.

Greater London Authority: Mayor of London. (2011). Annual London Survey, Research Report 2011. Recuperado el 10 de Junio de 2015 de <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/Annual-London-Survey-2011.pdf>.

Gsub mbH. (2007). Local social capital – fostering the social capital of a region or local area by global grants, Germany. Recuperado el 10 de Junio de 2016 de <https://www.oecd.org/cfe/leed/39953616.pdf>.

Infratest dimap. (2009). *Vertrauen der Bürger in die Politik gestiegen*. Berlín: Infratest dimap. Recuperado el 2 de Febrero de 2017 de <http://www.infratest-dimap.de/service/presse/aktuell/vertrauen-der-buerger-in-die-politik-gestiegen/>.

King's Cross Raylway Lands Group. (2006). King's Cross Central development legal challenge: Camden concedes some wrong advice but fails to answer many issues. Think Again campaign press release, 19 October 2006. Recuperado el 10 de Enero de 2016 de <http://www.kxrlg.org.uk/news/KXTApressreleaseweb191006.pdf>.

King's Cross Raylway Lands Group. (2006). *King's Cross – Think Again campaign press release, 29 de junio de 2006*. Recuperado el 12 de Enero de 2016 de <http://www.kxrlg.org.uk/news/KXthinkagainPressRelease.pdf>.

Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. (2015). *ALLBUS 2008 Variable Report*. Recuperado el 3 de Enero de 2017 de <http://www.gesis.org/allbus/inhalte-suche/studienprofile-1980-bis-2014/2008/#D>.

London Borough of Camden and Islington. (2004). *King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief*. Recuperado el 15 de Febrero de 2016 de https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/download/asset?asset_id=2849324.

London Borough of Camden and Islington. (2015). *King's Cross: shaping the future, a plan for the wider King's Cross Area*. Recuperado el 1 de Diciembre de 2015 de <http://www.camden.gov.uk/ccm/navigation/environment/planning-and-built-environment/place-plans/king-s-cross/>.

London Borough of Camden. (2016). *Conservation Area Statement 22: King's Cross*. Recuperado el 6 de Enero de 2016 de http://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/download/asset?asset_id=2634543.

London Borough of Camden. (2004). King's Cross Development Forum: On-going meeting notes and progress (draft) meeting 7-Thursday 25 September- Friends Meeting House. Recuperado el 20 de Enero de 2016 de <https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>.

London Borough of Camden. (2004). King's Cross Development Forum: on-going meeting notes and progress (draft) meeting 5-Thursday 31 July-London Canal Museum. Recuperado el 20 de Enero de 2016 de <https://kxdf.wordpress.com/category/meeting-minutes/>.

London Borough of Camden. (2006). Replacement Unitary Development Plan, adopted June 2006. Recuperado el 15 de Diciembre de 2015 de <http://www.camden.gov.uk/ccm/content/environment/planning-and-built-environment/development-plans-and-policies/camdens-udp/filestorage-items/replacement-unitary-development-plan---adopted-june-2006>.

Office for Public Management OPM. (2005). *Camden Social Capital Survey 2005, Summary of findings – Key Messages*. Recuperado el 15 de Enero 2016 de https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/Final%20Summary%20Report.pdf?asset_id=383055.

Pérez, V. Fundación de Estudios Ciudadanos. (2007). Estudio sobre los barrios desfavorecidos de Madrid. Recuperado el 10 de Septiembre de 2016 de http://www.aavvmadrid.org/intercambio/FEC/Informe%20barrios%20desfavorecidos_nov2007.pdf.

Performance and Innovation Unit. (2002). *Social Capital: A discussion paper*. Recuperado el 3 de Enero de 2016 de http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/_assets/BCC/Social_Capital_PIU_Discussion_Paper.pdf.

Planning Aid for London & the King's Cross Planning Team. (2004). The future of King's Cross, Workshop dates: 13 & 23 October 2004, Summary report date: February 2005. Recuperado el 10 de Enero de 2016 de https://www.camden.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/?asset_id=238105.

Secretary of State for Communities and Local Government. (2008). Communities in control: real people, real power. Recuperado el 10 de Enero de 2017 de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228678/7427.pdf.

Senate Department for Urban Development and Housing of Berlin. (2002). Neighborhood Management. Recuperado el 15 de Enero de 2015 de <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/introduction.pdf>.

Senate Department for Urban Development of Berlin. (2010). Tempelhof Parkland: Open landscape planning competition followed by a negotiated procedure. Recuperado el 10 de Julio de 2015 de http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/wettbewerbe/ergebnisse/2010/parklandschaft_tempelhof/ausschreibungstext_engl.pdf.

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz. (2014). Tempelhof Act. Recuperado el 12 de Julio de 2015 de https://tempelhofer-feld-cms.liqd.net/de/gesetz/thfg_gesetz-_und_verordnungsblatt_15-14-s189-s196.pdf.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: Berlin Soziale Stadt. (2010). The Neighborhood Councils within the Neighborhood Management Process. Recuperado el 1 de Diciembre de 2016 de http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/quartiersraete_handout_en.pdf.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. (2015). *Tempelhofer Feld: Partizipative Erstellung des Entwicklungs - und Pflegeplans (EPP)*. Recuperado el 12 de Abril de 2015 de http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/tempelhofer_feld/de/epp-prozess.shtml.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt . (2015). Tempelhofer Freiheit: Planning history. Recuperado el 1 de Mayo de 2015 de <http://www.tempelhoferfreiheit.de/en/about-tempelhofer-freiheit/planning/planning-history/>.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. (2016). Mobility in the city: Basic structural data, Berlin traffic data. Recuperado el 19 de Septiembre de 2016 de http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/zahlen_fakten/download/Mobility_en_Chap-1-1.pdf.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. (2013). (Über Bürgerbeteiligung zu Planungen am Tempelhofer Feld). Datos no publicados.

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz. (2016). *New Participation Process (EPP)*. Berlin: Berlin.de. Recuperado el 3 de Junio de 2015 de http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/stadtgruen/tempelhofer_feld/de/epp-prozess.shtml.

S.T.E.R.N Gesellschaft der behutsamen. (2009). *Urban Renewal Kollwitzplatz*. Berlin: Borough Authority Pankow of Berlin.

Tempelhof-Schöneberg Bezirksamt. Berlin. (s.f.). Tempelhof-Schöneberg: A prime location for synergy. Recuperado el 10 de Noviembre de 2016 de https://www.berlin.de/ba-tempelhof-schoeneberg/_assets/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/wirtschaftsfoerderung/wirtschaftsstandort/wirtschaftsbroschure_tempelhof-schoeneberg_englisch.pdf.

The Electoral Commission. (2005). Social exclusion and political engagement, Research report November 2005. Recuperado el 10 de Enero de 2017 de http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63835/Social-exclusion-and-political-engagement.pdf.

Town and Country Planning Association (TCPA). (2008). Planning Community Needs: A guide to effective Section 106 agreements & Statements of Community Involvement . Recuperado el 10 de Enero de 2016 de http://www.tcpa.org.uk/data/files/planning_community_needs__website_version.pdf.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2009). *Planning Sustainable Cities: Global report on human settlements 2009*. Recuperado el 10 de enero de 2013 de <http://unhabitat.org/books/global-report-on-human-settlements-2009-planning-sustainable-cities/>.

Urban Land Institute. (2014). *Urban Land Institute Case Studies: King's Cross*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2015 de http://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/kingscross_16pgs_v11.pdf.

Wasmer, M. & Scholz E. Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. (2011). *German General Social Survey 2008. English Translation of the German ALLBUS- Questionnaire*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017 de <http://www.gesis.org/allbus/inhalte-suche/studienprofile-1980-bis-2014/2008/#D>.

Welfare innovations at the local level in favour of cohesion (WILCO). (2016). *City Report: Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg*. Recuperado el 10 de Agosto de 2016 de http://www.wilcoproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/WILCO_WP3_Berlin1.pdf.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. (2011). *Ethnische Diversität, soziales Vertrauen und Zivilengagement*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017 de <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2011/iv11-703.pdf>.

Wroe, D., & Michaelson, R. (2010, 16 de septiembre). The streets of Neukölln: Has integration failed? *The Local*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2016 de <https://www.thelocal.de/20100916/29851>.

Zebralog Berlín. (2007). *Crossmedia dialogue and citizens participation, Berlin: Airport Tempelhof*. Recuperado el 13 de Junio de 2015 de http://participedia.net/sites/default/files/case-files/1161_303_Zebralog_Praesentation_THF_eng.pdf.

Webgrafía

Ayuntamiento de Madrid. (2016). *Banco de Datos*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Recuperado el 2 de Septiembre de 2016 de <http://www-2.munimadrid.es/CSE6/jsps/menuBancoDatos.jsp>.

Ayuntamiento de Madrid. (2016). La guerra civil en Madrid 1936-1939. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Recuperado el 10 de Enero de 2014 de www.madrid.es.

Ayuntamiento de Madrid. (2016). *¿Qué es Madrid Río?*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Recuperado el 6 de Enero de 2014 de <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Urbanismo-e-Infraestructuras/Madrid-Rio?vgnextfmt=default&vgnextoid=5acc7f0917afc110VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=8dba171c30036010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&idCapitulo=5015873>.

Berlin.de. (2016). *Das Statistische Informationssystem Berlin-Brandenburg*. Berlín: Berlin.de. Recuperado el 4 de Diciembre de 2016 de <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/statis/login.do?guest=guest&db=EWRBEE>.

Berlin.de. (2016). The imperial capital. Berlín: Berlin.de. Recuperado el 2 de Noviembre de 2016 de <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/en/history/the-imperial-capital/>.

Blog: Es por Madrid. (2008, 21 de febrero). Madrid Río, se abre el periodo de Información Pública y Alegaciones. Madrid: Es por Madrid. Recuperado el 10 de Junio de 2016 de <http://www.esporMadrid.es/2008/02/madrid-ro-se-abre-el-periodo-de.html>.

Bürgerstiftung Neukölln. (2016). *Welcome to the Community Foundation*. Berlin: Bürgerstiftung Neukölln. Recuperado el 15 de Junio de 2016 de <https://www.neukoelln-plus.de/international/english/>.

Bustos, Julia. (2010, 26 de agosto). Un paseo por 'Madrid-Río' *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/08/25/madrid/1282732783.html>.

Cappa, M. (2014, 12 de junio). *Ana Botella impulsa un Plan de Urbanismo sin la participación ciudadana*. Recuperado el 10 de Octubre de 2016 de <http://www.lamarea.com/2014/06/12/el-pp-de-madrid-renueva-su-apuesta-por-la-especulacion-con-el-nuevo-plan-de-urbanismo/>.

El PP saca adelante en el Pleno el proyecto Madrid Río (2008, 25 de junio). *El Mundo*. Recuperado en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/25/madrid/1214412717.html>.

ESRI. (2016). *What is GIS?*. Recuperado el 10 de Octubre de 2016 de <http://www.esri.com/what-is-gis>.

Europa Press. (2008, 25 de julio). Carnero (PSOE) cree que la sentencia del TUE sobre la M-30 deja "sin margen de maniobra al infractor Gallardón". Recuperado el 1 de Noviembre de 2016 de <http://www.europapress.es/nacional/noticia-carnero-psoe-cree-sentencia-tue-30-deja-margen-maniobra-infractor-gallardon-20080725131944.html>.

Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid. (2016, 8 de agosto). *Fallece Juan Luis Camarero, todo un símbolo del movimiento vecinal de Carabanchel*. Madrid: FRAVM. Recuperado el 23 de Agosto de 2016 de <http://aavvmadrid.org/noticias/fallece-juan-luis-camarero-todo-un-simbolo-del-movimiento-vecinal-de-carabanchel/>.

Gobierno de Aragón. (2009, 30 de diciembre). *Ley 9/2009, de 22 de diciembre, regulador de los Concejos Abiertos*. Boletín Oficial de Aragón No. 252. Recuperado el 29 de Noviembre de 2016 de <http://servicios.aragon.es/portalAALL/document.do?clobId=167505>.

Greater London Authority Mayor of London. (2016). *The London Plan*. London: Mayor of London. Recuperado el 30 de Abril de 2013 de <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan>.

Griffin, M. (2012, 13 de septiembre). *Do It Yourself-International Building Exhibition*. Berlin: Locally Grown City. Recuperado el 10 de Enero de 2015 de http://www.locallygrowncity.net/index.php?option=com_content&view=article&id=35:diyiba&catid=7&Itemid=101&lang=en.

King's Cross Development Forum. (2016). King's Cross Development Forum Purpose. Recuperado el 10 de Enero de 2016 de <https://kxdf.wordpress.com/category/purpose-/>.

King's Cross Railway Lands Group (KXRLG). (2002). King's Cross Railway Lands Group (KXRLG): brief history. London: KXRLG. Recuperado el 10 de Noviembre de 2015 de <http://www.kxrlg.org.uk/group/history.htm>.

London Borough of Camden. (2016). *Council and Democracy*. London: Camden. Recuperado el 16 de Noviembre de 2016 de <http://democracy.camden.gov.uk/mgMemberIndex.aspx?bcr=1>.

London Borough of Camden. (2016). Planning Obligations (Section 106). London: Camden. Recuperado el 20 de Febrero de 2016 de

<http://www.camden.gov.uk/ccm/content/environment/planning-and-built-environment/two/planning-applications/making-an-application/supporting-documentation/planning-obligations-section-106/>.

London Borough of Camden. (2005). *Revisions to King's Cross planning applications due this week*. Londres: Camden. Recuperado el 20 de Enero de 2016 de

<http://www.camden.gov.uk/ccm/content/press/2005/press-releases-september-2005/revisions-to-kings-cross-planning-applications-due-this-week.en>.

Medea. (2008). *Índice de privación*. Barcelona: Medea. Recuperado el 14 de Agosto de 2016 de <http://www.proyectomedeas.org/indice-de-privacion.html>.

Monbiot, G. (2011, 31 de octubre). The medieval, unaccountable Corporation of London is ripe for protest. *The Guardian*. Recuperado el 21 de Noviembre de 2016 de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/31/corporation-london-city-medieval>.

Office for National Statistics. (s.f.). Neighbourhood statistics. London: ONS. Recuperado el 16 de Enero de 2016 de

<http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadDatasetList.do?a=5&b=6275045&c=Camden&d=13&g=6321693&i=1001x1003&m=0&r=1&s=1488924000981&enc=1&domainId=14&nsjs=true&nsck=false&nssvg=false&nswid=950>.

Office for National Statistics. (2005). *Young people and social capital*. Recuperado el 21 de Noviembre de 2016 de <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/social-capital-guide/the-social-capital-project/guide-to-social-capital.html>.

Participedia. (2010, 6 de diciembre). *Demo-net*. Reino Unido: Participedia. Recuperado el 12 de Octubre de 2016 de <http://participedia.net/en/organizations/demo-net>.

Periódico El Mundo (2008, 21 de abril). *Presentan 10 alegaciones contra el proyecto municipal 'Madrid-Río'*. Recuperado de:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/21/madrid/1208777554.html>

Periódico 20 Minutos. (2012, 25 de junio). *Almunia: "Las recomendaciones de la Comisión Europea son obligaciones para España"*. Recuperado el 10 de Octubre de 2016 de

<http://www.20minutos.es/noticia/1521223/0/almunia/recomendaciones-ue/obligaciones-espana/>.

Planning for Real. (2016). What is PFR?. Wednesbury: Planning for Real. Recuperado el 15 de Enero de 2016 de <http://www.planningforreal.org.uk/what-is-pfr/>.

Prüfstein Lichterfelde Süd. (2015, 1 de junio). *Berliner Netzwerk Soziale Stadtentwicklung - Teil 1*. Recuperado el 20 de Febrero de 2016 de http://pruefstein-lichterfelde-sued.de/NETS/NETS_Dokus_01.html#NETS_1.

Public Space. (1997). *Pasillo Verde Ferroviario*. Madrid: Public Space. Recuperado el 10 de Febrero de 2014 de <http://www.publicspace.org/es/obras/w012-pasillo-verde-ferroviario>.

Stunden Neukölln 48. (2016). *Mission Statement*. Berlín: 48 Stunden Neukölln. Recuperado el 10 de Octubre de 2016 de <http://48-stunden-neukoelln.de/en/page/mission-statement>.

Telecinco. (2012, 25 de junio). Almunia recuerda que las recomendaciones de la UE, son “obligaciones” para todos. Recuperado el 10 de Octubre de 2016 de http://www.telecinco.es/informativos/economia/Almunia-recomendaciones-UE-IVA-obligaciones_0_1434300062.html.

Toledo, M. (2014, 3 de febrero). El 24% de los madrileños vive en barrios vulnerables al borde de la exclusión social y económica. *20 Minutos*. Recuperado el 15 de Agosto de 2016 de <http://www.20minutos.es/noticia/2045024/0/madrilenos-barrios/vulnerables-cuerda-floja/apuros-sociales-economicos/>.

Unión Europea. (s.f.). *Reglamentos, directivas y otros actos legislativos*. Recuperado el 1 de Julio de 2013 de https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_es.

Hemerografía

Borasteros, D. (2008, 17 de febrero). El Proyecto Río ahoga a los vecinos. *El País*, pp. 2-3.

Carbajo, J. A. (1992, 17 de octubre). El Pasillo Verde sacará al mercado el doble de los pisos previstos en Arganzuela. *El País*.

Der Tagesspiegel, (2009, 26 de junio).

El Defensor critica a Urbanismo por su "pasividad". (2008, 22 de abril). *El País*, pp. 6.

El País, (1989, 24 de enero).

El País, (1994, 15 de enero).

El POSE lleva al juzgado varios acuerdos de la Empresa Municipal de la Vivienda. (1989, 20 de octubre). *El País*, pp. 34.

Harbour, B. G. (1988, 12 de diciembre). El secuestro del barrio 'cheli'. *El País*, pp. 31.

Las federaciones vecinales denunciarán a los ayuntamientos que impidan la participación. (1989, 22 de enero). *El País*, pp. 21.

Manzano, A. (1989, 23 de octubre). Las asociaciones de vecinos quieren mayor protagonismo en los actos culturales de 1992. *El País*, pp. 31.

Montoliú, P. (1989, 24 de octubre). Parques Urbanos explotará más de 20.000 metros cuadrados por construir parte de la Ciudad Olímpica. *El País*, pp. 28.

Schönball, R. (2009, 30 de junio). Der Konservierte Flughafen. Initiative will Tempelhof als Weltkulturerbe. *Der Tagesspiegel*, pp. 8.

Vecinos y oposición piden un estudio de impacto para el río. (2008, 23 de abril). *El País*, pp. 6.

Anexo 1 – Entrevista realizada a Antonio Murillo

(Ex presidente de la asociación de vecinos La Unidad de Arganzuela)

Fecha de realización: 05/05/2014

Lugar: Madrid

Preguntas:

1) ¿Cómo nació ese proyecto del pasillo verde? ¿Las demandas de los residentes de la zona por tener más espacios verdes fue importante para tomar la decisión de realizar el proyecto?

R/ Yo te voy a hablar un poco de la historia del proyecto, el problema de este distrito es que es un distrito muy marcado por la zona ferroviaria de Madrid, fíjate que el distrito es así alargado pegado al río, entonces desde príncipe pio que es la estación que está pegada a la zona de plaza España, desde ahí tienes príncipe pio luego tienes la estación de imperial luego había una estación de contenedores que había acá en peñuelas, luego estaba la estación de delicias y luego ya a partir de ahí enlazaba con atocha hacia arriba y ya salías hacia la zona del este de Madrid a la zona de valencia, entonces todo ese recorrido ferroviario cortaba el distrito pero completamente, lo cortaba en dos. Además prácticamente estaba al aire en todas partes, únicamente había una zona muy pequeña debajo de la ronda de Toledo, la zona de paseo de las delicias, todas estas eran pequeñas zonas que estaban tapadas pero todo lo demás estaba al aire, la calle del ferrocarril por ejemplo estaba en trinchera, la calle del ferrocarril va desde aquí desde santa maría de la cabeza hacia la zona del museo del ferrocarril, bueno todo esto estaba al aire. A partir de aquí el tema era más complejo porque digamos que aquí ya empezaba a ser la zona más antigua de Madrid, la zona más deteriorada, más del tipo industrial y entonces aquí no solo el ferrocarril estaba al aire sino que además estaba con pasos a nivel, allí estaba en trinchera y más o menos no se notaba mucho, pero aquí es que estaba al mismo nivel, entonces para cruzar de un sitio al otro del ferrocarril tenías el tinglado de que bueno tenías que estar atento si venía el ferrocarril, no había controles automáticos todavía había gente subiendo y bajando la barrera, han estado subiendo y bajando la barrera hasta el año 1980. Entonces

esa situación termina siendo un poco insostenible, sin embargo empiezan a construirse muchas casas nuevas entonces esta el ferrocarril y al lado casas nuevas, casas relativamente buenas, caras con lo cual una situación muy de locos donde alguien que se ha comprado una casa que ha pagado una pasta por ella, tenía al lado un ferrocarril que además de peligroso, aquí no había pasajeros todo era transporte de mercancías, entonces estaban obligados que a 500 metros del paso de cebra tenían que pitar pero durante un minuto, entonces claro toda esa gente por las noches no había nadie que durmiese porque el tráfico de mercancías normalmente se daba por la noche , era una cosa insoportable, un ruido, un malestar, luego la estación de contenedores que estaba acá en peñuelas ha estado hasta que empezó la operación pasillo verde estaba en funcionamiento, una estación que igual que la de imperial por ejemplo, la estación de imperial estaba muy ligada a carbón a madera a productos de primera necesidad, y en peñuelas era mas un tipo de contenedores como los que hay ahora en la estación de abroñigal. Toda esa situación lo que hace es que la gente empiece a cabrearse, hay una especie de chispa que es graciosísimo, esto ocurre en el segundo gobierno.. yo casi diría al final del gobierno de Tierno Galván , primer cuatrienio de tierno galvan, cuando va a empezar el segundo cuatrienio , Tierno Galvan muere en el segundo cuatrienio en la mitad en el año 87, cuando está terminando el primer cuatrienio es cuando surge acá una chispa que se dan varias cosas enlazándose unas con otras, primero hay un vecino de esa zona de viviendas nuevas, caras que esta justamente pegado al sitio más conflictivo de todos, hay un paseo que se llama el paseo de la esperanza que tenia la antigua estación de contenedores, aquí pasa la via del ferrocarril y las casas estaban justamente en esta esquina es decir en frente de la estación de contenedores y al lado de la via con lo cual esos vecinos estaban por una parte toda la noche oyendo contenedores con gruas manejando de un sitio para otro, claro cuando se manejan esos contenedores siempre hay un ruido infernal, porque por bien que lo hagas el choque de un contenedor contra el otro es terrible, toda la noche así , luego encima cada vez que pasa un tren como te he dicho pues tenia que poner la vocinaa no se cuantos metros bueno total que estaban hartos osea no había forma humana de dormir allí, entonces este hombre puso un sistema de megafonía en el balcón y cada vez que venia un tren montaba la bronca, empezaba a gritar armaba un miting allí se levantaban todos los vecinos, venia la policía se armaba la Diones en cristo, claro los vecinos se solidarizaban con el que estaba armando la bronca porque era verdad

que no aguantaban, eso crea una situación que no la trasladan allí a la asociación de vecinos, nosotros en la asociación de vecinos desde hace ya bastante tiempo podríamos decir que casi desde que nació la propia asociación, siempre uno de los elementos que se había valorado, reivindicado etc., era como resolver el tema de la vía ferroviaria, claro el problema del corte de la vía ferroviaria es que meter un túnel en esos tiempos era demasiado coste económico, realmente no era factible. Lo primero de hecho que había hecho el Ayuntamiento ya en los años 73 74, cubrieron lo que te comentaba de la calle del ferrocarril, lo cubrieron e hicieron un bulevar antiguo donde ponían allí unos kioscos y bueno por lo menos allí lo habían cubierto, es decir la propia idea del Ayuntamiento era de que no era muy lógico que el ferrocarril estuviese al aire. Entonces cuando se inicia esta guerra y esta bronca, como hay muchos edificios allí pegado donde te digo que está este señor que monta la bronca, lo que ellos hacen al principio es que se plantean una operación no muy costosa que es prolongar en túnel desde Santa maria de la cabeza, desde ahí prolongar en túnel 200 300 metros y queda una zona que al tapar el ferrocarril todos esos edificios altos que habían por allí ya no va a tener problemas de ruidos etc. Hicieron una operación allí que se gastaron bastante perra pero la verdad no era ninguna solución, lo dejaron con arbolitos, con juegos, bueno para que la gente un poco se conformase en ese sentido, pero tuvieron muy mala suerte, y es que en muy poco tiempo, claro la bronca de este hombre seguía, entonces en muy poco tiempo tuvieron la mala suerte que en un tiempo muy escaso de un año y pico, tuvieron 3 descarrilamientos de ferrocarriles de mercancías, sin víctimas esto hay que decirlo, uno de ellos se llevo toda la tapia de protección del ferrocarril, un muro de protección, pues al caerse el tren se lo llevo por delante y entonces bueno ahí empieza la típica discusión que si hubiese habido alguien lo hubiera matado, la típica bronca, entonces eso por una parte, pero luego tuvieron la peor de las suertes y es que a raíz de esos dos o tres descarrilamientos, como las instalaciones estaban muy antiguas en la estación esta de peñuelas hubo una explosión que en esa si hubo 3 muertos y la explosión que tenían producto de esto del nitrato, de estos elementos para abono de huertas, lo tenían metido en vagones completamente cerrados y con el calor debió producirse una especie de combustión espontanea y provoco un petardaso y entonces allí hubo 3 muertos de los operarios de la estación de peñuelas, claro el suceso pues ya te podras imaginar todos los vecinos de alrededor empezaron a magnificarlo, que eso era una bomba nuclear, que eso era

terrible, entonces las circunstancias fueron un poco la que ya dio lugar a que el alcalde nos dio una cita, al hombre este de la bronca y a la asociación, y entonces nos entrevistamos con Tierno Galvan, la verdad es que tuvimos en ese aspecto mucha suerte, Bueno todo esto estuvo mezclado con una serie de movilizaciones, armaron la bronca y tal allí, pero bueno, las típicas movilizaciones, cogiendo firmas, todo este tipo de cosas...³⁹³ y entonces ahí coincidió una época muy buena y es que en ese momento Madrid estaba planteándose modificaciones del plan general para un poco... en la época de Tierno Galvan tuvo una etapa que fue muy tranquila, de no cambiar nada, hasta que.. es como si dijésemos cuando entra alguien nuevo a un ayuntamiento no se fía de lo que tiene y entonces primero quiere saber lo que hay y luego empezar a plantear cambios, entonces la primera época fue muy tranquila, en la segunda época ya que es cuando todo esto a principios de la segunda legislatura lo que empiezan a plantearse es ya un cambio importante del plan general, entonces dentro de ese cambio del plan general hay dos cosas que coinciden, una es la necesidad de conseguir vivienda o sea suelo para vivienda protegida y eso mezclado con la necesidad de eliminar las antiguas estaciones ferroviarias porque es verdad que ellos coinciden también que es un peligro y que además chocan con un proyecto muy ambicioso que ya tenía la propia RENFE que es la ampliación de la red de cercanías, la RENFE en ese momento la única red de cercanías que tenía era desde Madrid a Guadalajara y desde Madrid a la zona de la sierra, entonces necesitaban una especie de conexión de esa zona que es precisamente la vía que pasa por allí, y empezar a plantear lo que luego con mucho más coste es ese túnel que pasa por el centro de Madrid que pasa por la puerta del sol y demás, que es otra de las líneas de cercanías . Bueno pues está un poco era de las primeras que se plantearon fuera de lo que había, y entonces toda esa confluencia de cosas hizo que en esa reunión que te digo que estaba Tierno Galvan como alcalde, estaba Jesús que era Concejal de urbanismo y la asociación de vecinos y esta gente que era la representación de los afectados (el hombre el loco). Ahí es que la verdad Tierno Galvan se comportó de una forma exquisita el tío muy bien, además la forma de tratar a la gente, sabía detectar muy bien cuando había un problema que podía dar mucho juego a la ciudad si no se resolvía y éste llamo a Jesús Espelozin le planteó el problema y le dijo esto cuadra muy bien dentro de los temas que nosotros estamos planteando y quiero que en un proceso más o menos de

³⁹³ El símbolo ... significa una pérdida del segmento durante la entrevista por motivo de mal sonido.

unos meses me deis una salida a este problema, y efectivamente se consitaron muchísimas cosas, lo que te he dicho de las viviendas sociales, el gobierno del PSOE a partir del 82 le interesó mucho el proyecto este como forma de obtener suelo y de rentabilizar el suelo de las estaciones de renfe que tenían que eliminarlas. RENFE dio la oportunidad de crear una serie de infraestructuras sin que les costase un duro, vendiendo suelo residencial, entonces empezaron ahí a hacer una coctelera y al final lo que vino a plantearse es un consorcio donde participaba el Ayuntamiento de Madrid, participa la Renfe y participaban una serie de entidades y en ese consorcio esta el hombre este Manuel leyó un que fue gerente del consorcio y yo creo que fue la persona que piloteo todo el proyecto del pasillo verde ferroviario, un tío muy serio, un tío que tenía las ideas muy claras desde el principio hasta al final, y que por primera vez que veo un proyecto de ese calibre, de ese nivel económico que llega desde el principio hasta el final sin quedarse parado, la verdad es que evoluciono muy bien. Que te puedo decir.. pues hombre en prinipio todo el mundo estaba encantado, ahora podríamos hablar también después podemos pormenorizar. Hay una parte graciosa y es que los vecinos defienden todo esto para mejorar su vida, y su zona, pero como siempre cuando tu haces un cambio de esa magnitud, al final los principales beneficiarios hombre son los vecinos porque venden y no porque lo disfrutan. Lo que se ha producido desde el pasillo verde es un cambio de la población de la noche a la mañana, es decir toda la gente popular que había se ha ido del barrio a vendido sus casas y lo que se ha instalado es una gente, pues ya de.. una burguesía más acomodada, gente con más dinero, los pisos eran los más caros de Madrid, de las zonas más moderna y demás donde más caro se vendía era aquí porque claro en el momento que tu quitabas el pasillo verde feroviario, habías creado un montón de suelo ventacional, se crean dos o tres polideportivos, parques por todas partes, es decir has pegado un cambio a la zona, no tiene absolutamente nada que ver con lo que había antes y al final lo que pasa es eso que pega un crecimiento espectacular el precio del suelo y muchísima de la gente popular que vivía por aquí termina vendiendo yéndose a otro sitio más barato y demás, haciendo su dinero pero al final no lo disfrutan, los que habían demandado la esa.. sin embargo al final no son los que están disfrutando. Ese es un tema interesante. Esa es un poco la historia de todo este tema

2) Si te quería preguntar... sabes que hubo una primera modificación que se planteó al plan general, que en principio los residentes de la zona fueron un poco escépticos de la propuesta porque pensaban que les iban a hacer allí una vía de tráfico, que lo que querían entonces era una zona arbolada. Encontré unas declaraciones tuyas en el país de la época en el 88 que afirmas, o digamos el clamor general es que tomaban esa propuesta del ayuntamiento con un poco de escepticismo porque no querían que se les cambiaran las cosas. Pregunta asociada: ¿En su momento la asociación de vecinos de la unidad de opuso a las modificaciones propuestas por el ayuntamiento o denominado plan parcial que proponía desarrollar el proyecto del pasillo verde desmantelando toda la industria y construir un bulevar arbolado porque tenían temor que se construyera allí una vía de tráfico y porque no les gustaba la idea de construir más viviendas, cuáles eran las demandas específicas de los ciudadanos de la zona?

R/ Yo diría que eso si que es verdad, de las cosas que sería atribuibles a movimiento ciudadano quizás la más importante es esta, es verdad que allí había un problema y es que la vía que sale encima del ferrocarril, encima de santa maría de la cabeza, bueno nosotros exageramos el tema diciendo que querían hacer una via rápida y tal, no tenia tamaño para hacer una vía rápida pero si se habían planteado dar una salida de tráfico muy yo no diría rápida, agil, una salida agil hacia la zona de príncipe pio desde la zona esta de santa maría de la cabeza, y ahí es donde si que hombre.. lo que conseguimos es que lo que ellos se estaban planteando como una vía de tráfico que hubiesen tenido que meter por lo menos dos carriles por sentido que hubiese sido cuatro carriles, claro.. en un sitio la convertimos en zona verde que es este primer tramo que está cerrado únicamente está para bicicletas con lo cual ideal, ahí sí que la calidad que eso ha significado ha sido... no oyes un solo ruido de tráfico y a raíz de eso se obligo a que el resto de la via que va encima del tren, la tuvieron que hacer en trozos y van enfrentados unos con otros, con lo cual ya no hay posibilidad de tráfico rápido con lo cual se utiliza como tráfico de paso como un poco cerrar lo que sería la red de calles, intentar cerrarla con nuevas calles para que tuviera una cierta lógica de poder circular en las noches dentro del barrio y demás,,, pero ya no el que tú puedas coger allí el coche e irte hasta un sitio que esta al quinto pino en 5 minutos, eso es imposible porque hay dos zonas en.. cuando llegas a la zona a la calle de Toledo, pues un tramo del pasillo verde sale en este sentido y el otro en este otro con lo cual es imposible que se produzca el cruce

de un sitio a otro y eso pasa en casi todo.. y es verdad que eso si fue una propuesta nuestra además hubo mucha bronca con eso , hubo mucha movilización, muchas manifestaciones y yo recuerdo que ahí se cabreaban mucho pelosin el concejal porque venia a decir poco menos que eramos unos traidores, que el nos había dado el pasillo verde.. es ese sentimiento que tiene muchas veces el político de que te da las cosas y de que tu se lo tienes que agradecer , pero no es que tu tengas que agradecer nada a nadie, tu como vecino pides lo que entiendes que es mejor para el barrio lo que mejor vas a disfrutar, y a ti te da igual que el otro le interprete como le de la gana.. el otro hizo pues lo que tenia que hacer, hicieron un proyecto que yo creo que fue un gran proyecto pero que ese gran proyecto con las cosas que les indicaron los vecinos, se mejoró sin lugar a dudas yo creo que se mejoro, se han creado zonas mucho más tranquilas, menos tráfico, menos ruido, que desde ese punto de vista no hay ninguna duda.. y es verdad que eso si que hay que apuntárselo en el haber de las asociaciones de vecinos.

3) ¿Se que la asociación llevo a cabo diferentes actividades de protesta a la protesta del ayuntamiento, por ejemplo el 13 de diciembre de 1988 se concentraron ante la sede de la junta municipal de Distrito y el 18 hubo una concentración en peñuelas, que otras actividades realizo la asociación y porque cree que al final el ayuntamiento acogió sus demandas, la participación informal fue el único camino para hacerles cambiar de opinión o había un mecanismo institucional para participar?

R/ Te entiendo perfectamente, en esa época hay que reconocer que los mecanismos institucionales cero, es decir, concejos de participación todas estas cosas era música celestial, yo incluso a través de la Federación estaba acudiendo a la comisión de urbanismo del Ayuntamiento de Madrid que te permitían estar pero para escuchar, no podias decir allí ni pio, muchas veces al final dices si reconozco que tengo información de primera mano, puedo hablar con todo el mundo se todo lo que ocurre pero no nos dejan decir ni pio entonces al final el único camino que te queda para seguir incidiendo es coger a tu vecino y plantear allí a los 500 y 600 vecinos y que se den cuenta que hay un problema, es el único camino que te queda, nunca la institución, la política partidista nunca ha reconocido en las asociaciones la capacidad de representación que tienen... Tampoco es decir siempre ha habido una especie de competencia, de que es que las asociaciones querían quitarle el sitio

a los políticos y no es verdad.. si todo el mundo sabía perfectamente que el político, el concejal es el representante de la ciudadanía para eso le han elegido, tiene detrás no se cuantos votos eso nadie se lo niega, pero también él tiene que comprender que cuando hay unos líderes ciudadanos que están representando un movimiento concreto, porque no es que representen a una ciudad.... No no estan representando una bronca concreta, hay un conflicto y ese conflicto genera unos representantes, los que sean. Normalmente pueden ser lideres de asociaciones pero mejor no, aquí por ejemplo uno de los líderes era ese vecino que te digo (el del megáfono), un vecino aceptado. Que además estaba yo también que estaba mas a nivel de toda la ciudad, bueno si vale pero siempre había una relación entre gente muy ligada.... Yo también vivi aquí así que también era aceptado pero bueno .. en cualquier caso yo también dejaba la primera línea a la gente más afectada porque es lo lógico son los que mejor van a defender la situación de conflicto porque son los que lo estan viviendo en primerísima persona

5) ¿Cuál fue la posición de la asociación frente a la segunda modificación que tuvo que hacerse al plan general de 1985 me refiero a la petición del consorcio de recalificar el suelo para construir más viviendas y así garantizar la autofinanciación del proyecto. Como afecto este cambio los intereses y las demandas de los vecinos?

R/ Mira yo ahí he de reconocer una cosa que es decir a los vecinos lo que en algún momento dado les preocupó mucho en esa época es conseguir que hubiese suelo de cooperativas y tal pero solo para protección oficial es decir para construir viviendas protegidas que en esos casos podían ser viviendas accequibles, estamos hablando aquí en que las viviendas podían estar a 11 millones o 12 millones de pesetas por una vivienda de 3 dormitorios, cuando se estaban vendiendo ya en esta zona gracias a lo del pasillo verde, empezaron a venderse en 80 y 90 millones de pesetas, con lo que un piso de 10 millones es un piso accequible para un trabajador medio. Cual era el objetivo principal de la gente? Sobre todo de los viejos es que los hijos o tenían una posibilidad de ese tipo o era imposible que se quedaran en un barrio como ese.. hombre todos los que somos oriundos de este barrio.. hombre yo soy funcionario en el ayuntamiento y tal podemos ser gente mas o menos acomodada pero dentro de los limites que te da un sueldo también, pue no te sobra... con lo cual tus hijos difícil que hayan encontrado la misma solución que tu, muy

complicado eso. Por eso esa modificación no te creas que causó mucho problema en los ciudadanos incluso las asociaciones estaban más preocupadas por ese tema de las viviendas protegidas y no tanto por el hecho de... - hombre podía haber un problema que siempre se lo valoro, que se podría llegar a una sobreedificación que se diera una masificación de gente. Lo que pasa es que Arganzuela es un distrito muy esponjado el río da muchas posibilidades, con lo cual yo creo que no había miedo en ese sentido, es una zona lo suficientemente amplia para que hubiese un miedo de que es que iba a haber una construcción excesiva que no se iba poder aparcar no yo creo que eso no se llegó a dar, y lo de las oficinas, el tema es que además ya empezamos a ver que los procesos de oficina eran difíciles de ocupar, en esa zona ya se estaba construyendo toda la zona de oficinas que se construyó al lado de la M-30 donde está el hipercor de Méndez Álvaro y demás, todo eso estaba construyéndose ya y ya se veía torres de oficinas enormes en venta y se veía la dificultad de rellenar eso, Madrid siempre hablamos como si fuese una megalópolis de oficinas pero no es verdad es más una ciudad de servicios y demás pero no te creas que la oficina nunca ha sido un elemento que de mucho juego, y yo creo que lo que sí entendió también la gente es que el pasillo verde como siempre había sido operación de gestión pública, es decir no había alguien que se estuviese llevando el dinero a su casa si parecía correcto el que se hiciesen las cuentas para que estuviese económicamente ajustado, es decir que no fuese una carga para los vecinos que al final no tuvieron que pagar con impuestos la obra, yo creo que fue una buena operación por ejemplo si la comparamos con el tema de Madrid Río no ya la zona verde sino el enterramiento de la M-30 hay una diferencia monumental, el soterramiento se hace con cargo a los impuestos de los vecinos sin tener en cuenta ninguna operación de reajuste de suelos que tú vieras lugar a compensaciones, no ahí se hace a las duras y a las maduras contra la pasta de los vecinos, yo creo que en el pasillo verde estuvo bien ideada la propuesta es verdad que el director del consorcio planteó la necesidad de hacer ajustes para que se pudiesen hacer más cosas, por ejemplo con todos los ajustes no se llegó a hacer.. que ya lo planteó Manuel de Young la posibilidad de trasladar el estadio del Atlético de Madrid, el que ahora se va a trasladar a la Peineta, en ese momento no se vio económicamente factible, al final pues hubo cosas que hubo que dejar un poco en el tintero pero a mí me parece que en conjunto la operación es verdad que fue una operación económicamente muy ajustada, pero yo creo que en general

no veo.. quitando unas broncas concretas como la que te dije del trafico, no veo que hayan elementos que no se hayan podido resolver durante el proceso de conflicto

6) ¿En el proyecto hubo alguna herramienta para vincular a los ciudadanos en el proyecto, como el periodo de información pública, o alguna mesa donde participaran diferentes actores de la sociedad civil y el gobierno?

R/ Si si existía el periodo de información publica, existían procesos de información, llegaron a poner una caseta, la verdad es que hubo una información muy fuerte

7) ¿Cree que la construcción de capital social al interior de las asociaciones de vecinos es un activo importante para la participación ciudadana en asuntos urbanos se crean realmente en la asociación valores como la identidad cívica, la cooperación o el interés por los temas urbanos?.

R/ Yo creo que en principio se puede decir que si genera una dinámica de más asociacionismo en cuanto que hombre.. yo te puedo decir que en esa época cuando surge el pasillo verde cuando se ve que detrás hay organizaciones de vecinos, empiezan a surgir en otros sitios con otros problemas concretos también asociaciones para focalizar los problemas que tienen.. por ejemplo nació una asociación en Mendez alvaro porque estaban en peligro, estaban remodelando esa zona y todavía no tenían colegios y montaron la bronca para el colegio y tal es decir es verdad que cuando has creado una cierta dinámica de ese estilo luego se traslada a muchos sitios de la ciudad, ahora también te digo, por desgracia estas cosas tienen sus altibajos, ahora yo diría que estamos en el bajo, es decir ahora mismo el barrio yo creo que esta muy hundido, además que han desaparecido las asociaciones que había, por cansancio, cuesta mucho mantener la continuidad de movimientos que de por si es difícil definirlos como continuos porque como son movimientos muy ligados a una bronca concreta a un problema concreto el mantenerlos en el tiempo es complejo también cuando pasan a la retaguardia pues la gente que ha capitaneado esas cosas les cuesta, hasta que vuelva a surgir otro problema concreto de esa magnitud y vuelva a generarse otra dinámica. Por ejemplo aquí en el barrio pues la última bronca que se ha generado es aquí en la glorieta de embajadores, hay una situación muy compleja, que hay muchos vehículos que recogen a gente para llevarlos a las cundas,

llevarlos a la droga, a los polígonos, la gente aquí ha aguantado las broncas, ya no por el hecho de que estén sino que por el hecho que generan una dinámica de que como los vuelven a dejar, ves gente tirados por los suelos con la jeringa, es una situación bastante conflictiva para los crios.. es decir que al final es verdad que depende mucho de que surja un tema, que cree una situación de tensión y que vuelva a generar la dinámica... yo reconozco que el tipo de movilización que se ha dado en esta época a estado ligado también al desarrollo de la ciudad, ha sido un momento en el que la ciudad ha sufrido un desarrollo muy fuerte y ha habido muchos movimientos para intentar participar en definir como iba a quedar... es verdad que dependiendo de que te movilizases o no pues podría ser desde que no se enterrase la vía.. porque yo recuerdo que al principio la discusión del pasillo verde peloso tenía la idea no de enterrar la vía sino solo cubrirla, la gente decía no enterrar la vía.. aquello va a ser un monstruo, es decir que si ha habido sus mas y sus menos con el proyecto de definición de cómo iba a ir quedando,, porque si es verdad que la gente estuvo muy al tanto de todo el proceso de definición del proyecto, también es cierto que ahí dimos con un gobierno que daba mucha información. Eso hay que decirlo. Otro dato fundamental si no hay un nivel importante de información es difícil que la gente participe, la participación esta también muy ligada a que haya información desmenuzada, no una información a nivel de catedráticos, sino que la entienda todo el mundo.

Aquí hubo una cosa muy buena y es que en Madrid en la última etapa del franquismo hubo una institución en el área metropolitana que se llamó COPLACO, fue una cosa que yo creo que no se ha valorado todavía la importancia que tuvo, porque COPLACO hizo muchos estudios, pero hizo estudios de una forma muy profunda, es decir yo lo primero que me encontré cuando me metí aquí en movimientos asociativos en el barrio es lo que llamaban el ARI que es un estudio de incidencias del barrio, el ferrocarril, de estaciones de metro, de zonas verdes, es decir una encuesta un poco global de cómo veía la gente los barrios de Madrid. Yy además planteaba por ejemplo o preguntaban como le gustaría que fuese su barrio, olvidándose si es factible o no. Que le gustaría como le gustaría y lo hicieron muy bien... yo recuerdo que cuando empezamos cualquier tipo de movilización, la primera información de la que partíamos siempre era de la del informe este que había hecho COPLACO.

8) ¿Crees que si los ciudadanos pudieran participar en pensar y planear su ciudad se evitaría la improvisación en la planeación que ha caracterizado a Madrid, tantas modificaciones a los planes de ordenación urbana como en el caso del pasillo verde?

R/ Claro si se le preguntara a la gente irías sobre seguro, es decir, no solo la improvisación lo que ha pasado con el planteamiento este que se hizo de modificación al plan general donde se califico ya todo el suelo, tu sabes el monstruo que significa.... Yo estoy trabajando en coslada que está abrazada por Madrid tienes ahí los pavos estos maravillosos los saijones , el cañaveral, los berrocales y luego la ultima zona de Vallecas que está todavía sin hacer, acaso era necesario hacer 5.000 viviendas era necesario? No era necesario, al final se ha visto que no ha sido necesario, era fruto simplemente de un proceso especulativo, de colocar suelo barato en el quinto pepino y de conservar la zona del interior de la ciudad a un precio alto, yo estoy convencido que no era necesario y ahora mismo el problema que tienen es que estan construyendo viviendas en algunos de ellos porque habían cooperativas que habían adquirido el suelo van a construir 100 viviendas en medio de un ppoblado que era para 15.000 entonces esas 100 viviendas que servicios van a tener, claro volvemos al Madrid antiguo a los problemas que existían antes de empezar todo el proceso, barrios sin ningún tipo de equipamientos, sin colegios sin comercio que viven allí tirados en alguna parte. Entonces te vas a encontrar con un problema realmente serio.

9) ¿Qué paso con la asociación porque se extinguió, porque antes de la democracia las asociaciones de vecinos eran tan dinámicas y organizadas y después de la democracia de los 80's muchas empezaron a extinguirse?

R/ Yo siempre lo he vivido desde las dos ópticas, yo creo que hay un error un problema que no se supo resolver de una forma correcta y es.. que es verdad que las asociaciones tenían un boom impresionante, tenían una forma de organizarse completamente novedosa, a mi me llamaba especialmente la atención que la forma en que se hacían las fiestas populares, en cualquier sitio, siempre se decía que era costumbre pero es mentira, la gente eso de participar en una fiesta de su barrio donde veía a sus vecinos, los conocía, era algo muy llamativo. Lo que pasa es que yocreo que todo eso llegan los ayuntamientos democráticos, entonces la gente que se incorpora en estos ayuntamientos.. que muchos de ellos provenían de los propios movimientos ciudadanos y demásparece como si dijese bueno nosotros

tenemos que rellenar de contenido el puesto de concejal que hasta entonces no lo tenían.. yo recuerdo de los concejales antiguos reunirme con ellos, eran meros representantes en el papel pero no era gente que estuviese incidiendo,, es decir los ayuntamientos antes del franquismo se dirigian más desde el ámbito funcional, eran ellos los que realmente estaban haciendo la labor política, de control, de todo, con el alcalde a la cabeza pero generalmente eran los funcionarios y luego una serie de entidades como COPLACO etc que si eran desde mi punto de vista de información y de técnica y de conocimiento los que estaban orientando la política en esos momentos, cuando llegan estos concejales estos funcionarios nuevos se sienten inbuidos, joder el poder de pueblo no no aquí somos nosotros los que tenemos que hacer y decidir osea no solo decidir sino también que hacer, la fiesta la tenemos que organizar nosotros, claro todo eso va en perjuicio de la participación ciudadana, es verdad que lo harán mejor porque como automáticamente ponen los dineros de la administración al servicio de,, claro, entre unos vecinos montando una fiesta sin pedir una pela a nadie, o buscando ayudas económicas de os bares y una institución que llega con sus presupuestos y se trae la orquesta, no se yo creo que al final lo que se hizo aquí fue un intento de trasladar la propio dinámica que había en el mundo rural español donde las fiestas se montan no por los ayuntamientos que no tienen un duro, sino que se montan por los vecinos que se reúnen, ponen una cantidad y con esos se sientan y organizan, era un intento de trasladar algo así a los barrios en Madrid. Yo creo que la experiencia si hubiese cuajado hubiese sido buena porque eran momentos en que la gente se identificaba, no eran que te identificaban a ti que estaban montando una fiesta sino que ellos mismos se identificaban porque te veían desde otro punto de vista es decir te han estado viendo siempre como el señor tomando la caña, entonces te veían ahí y era mejor.. la verdad fue un ambiente muy bueno lo que pasa es que duro lo que duro, en cuanto los ayuntamientos asentaron sus reales acabaron rápidamente con eso, porque no había posibilidad de que tu desde una asociación ni compitieses ni plantearas nada diferente, tu buenamente ibas con tu tiempo que te sobraba en tu vida laboral a echar una mano y los otros eran profesionales del tema que estaban las 24 horas del día allí metidos, muy difícil, pero ya te digo no creo que ha sido bueno yo creo que es un error, yo creo que es una asignatura pendiente de la democracia de este país y que además todos los males nos vienen por el mismo sitio es decir la corrupción la no se que no se cuantos viene de que al final

dejas todo en manos de unos señores que se profesionalizan y que el que sea honesto va a seguir siendo honesto.. pero el que sea un golfo la has cagado con el porque te va a joder, porque tiene todas las posibilidades en sus manos, tiene todo el poder de hacer las mayores trampas que puedas imaginar ese es el problema entonces es difícil.. y no se ve que la cosa cambie.. el tema del 15 m que esta orientado muy hacia la política y tal pero no deja de tener su ámbito difícil de trasladar eso al ámbito... nosotros desde siempre nos había preocupado el tema de la ciudad desde el punto de vista social de relación de los vecinos un poco quizás porque teníamos la idea o visión antigua.. yo soy de los que todavía me he criado en una ciudad donde por la noche nuestras madres sacaban la silla a la puerta y mientras ellas charlaban nosotros jugábamos eso ya no existe ni de coña en una ciudad, pero es una pena porque al final en una ciudad todo el mundo termina metiéndose en las relaciones humanas dejan muchas que desear.. al final me toca buscarme una casa en mi pueblo y volver a recuperar las relaciones humanas, y allí si estas participando es otro ámbito de dimensiones completamente diferentes, bueno es un poco la idea pero bueno la verdad fue bonito estar en esta experiencia.

Anexo 2 – Entrevista realizada a José Fernández

(Director General del Área de Participación y Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid)

Fecha de Realización: 03/12/2013

Lugar: Madrid

Preguntas

1) ¿En que nivel se encuentra la participación ciudadana en Madrid. Si solo se consulta al ciudadano o realmente el ciudadano puede influir en la toma de decisiones de políticas públicas?

R/ La primera participación del ciudadano es cuando vota cada cuatro años y elige a su representante. Es la máxima expresión de la democracia y por tanto es la primera participación que tiene, pero luego están cuatro años de mandato que tienen los equipos de gobierno salvo que haya una moción de censura, entendiendo el mandatos y en su gestión de que manerese participa. El ayuntamiento de Madrid tiene varios cauces por los cuales se puede participar ya sea a través de esa participación individual, participación individual en el sentido quea través de las consultas ciudadanas que se han hecho en los diferentes distritos de la ciudad donde tu opinas sobre tu barrio, sobre tu distrito, sobre tus equipamientos ya sean culturales, deportivos, educativos. Ya hemos hecho de los 21 distritos 18 consultas ciudadanas, esta la participación individual a través del voluntariado, ese voluntariado cívico, cuando tu participas bien en ese voluntariado más conocido el asistencial, cuando vas a un hospital, a un comedor social. Pero también esta ese voluntariado de ciudad donde colaboras en una cabalgata en una carreras decir en proyectos de ciudad, o en la perrera municipal que ahora se llama centro de protección animal. La participación orgánica en los plenos, tu puedes tomarla palabra pedir la palabra en un pleno de tu junta municipal de tu distrito y preguntar sobre que esta ocurriendo en tu distrito o que te preocupa a ti, lo puedes hacer de forma individual como vecino en el pleno o bien a través de asociaciones en el concejo territorial, que hay elecciones cada cuatro años también para elegir a los miembros de ese concejo. Es decir que existen diferentes formas, o a través simplemente de una sugerencia o reclamación en el sistema informático haces esa sugerencia o reclamación ante el ayuntamiento. Y luego están los presupuestos donde ahora

mismo hay los planes de barrio que ya se han desarrollado los 30 planes de barrio comprometidos por el equipo de gobierno en su programa electoral que son planes de barrio concertados con las asociaciones de vecinos.

2) ¿Han podido medir de alguna manera ya sea a través de encuestas o por otro medio el impacto del voluntariado en la construcción de identidad cívica. Es decir si esas personas que se relacionan con las actividades de voluntariado realmente nace en ellas un sentido de pertenencia e identidad hacia la ciudad respecto al Respeto del resto de personas que no están involucradas?.

R/ Valorarlo en un estudio no se ha hecho, lo que sí puedo decir yo que llevó mas o menos poco tiempo en este tema es que lo que si que existe es quien se implica y se hace voluntario es que esta implicado socialmente con su ciudad estás evidente además se le ve por la ilusión que tienen en los proyectos, por ejemplo el viernes pasado con el inicio de la Navidad se intentó hacer como una especie de bueno pues un poco de dar positividad es decir de estas fechas de alguna manera y además en la época de crisis que vivimos y los voluntarios se implica tienen ilusión se lo creen es decir yo creo que es que la suerte del voluntario.. La suerte entre comillas lo que quiero decir es que es muy satisfactorio personalmente para uno, es muy enriquecedor esa es la palabra.

3) Te lo pregunto porque una hipótesis de la tesis es que la acumulación de capital social que se puede medir a partir de las actividades de estas personas en estas asociaciones, genera un activo que puede ser positivo a la hora de participar en las políticas..

R/ Yo creo que ahora mismo una situación de crisis económica de alguna forma hace impulsar el voluntariado pero no sólo el programa municipal de voluntariado sino los programas de voluntariado en las empresas la responsabilidad social empresarial o bien en las asociaciones es decir yo creo que existe un impulso al voluntariado ante una situación de crisis el ciudadano se sensibiliza y por tanto se implica socialmente o bueno y eso bueno es es una buena noticia quiero decir que todavía humanidad tenemos.

4) ¿Actualmente que tipo de participación o que programas específicos hacen el tema de regeneración urbana o políticas de urbanismo?.

R/ Ahora mismo estamos en el trámite de información pública primero del avance de la revisión del plan general, ahora mismo los ciudadanos puen hacer sus alegaciones en trámite de información al público, y ahora mismo también las asociaciones están estudiándolo y. Además lo se de buena pinta, están estudiando ese avance para hacer las alegaciones, ahora mismo más que nunca esta abierto ala opinión de los ciudadanos.

5) ¿Hasta dónde puede llegar el ciudadano en esa iniciativa dentro de la revisión del plan?.

R/ Todo el ciudadano puede revisar, lo que pasa es que la verdad esta es una documentación, vamos yo no se cuanta documentación es pero en fin es muy voluminosa, pero bueno es el plan de ordenación de una ciudad como Madrid, verdaderamente te lleva mucho tiempo pero bueno tu las alegaciones las puedes formular y tienen la obligación de respond a cada una de ellas, admitiéndolas o no admitiéndolas, yo se que por parte del área de urbanismo existe una especial sensibilidad por intentar atender a todo lo que sea posible, a lo mejor nos gustaría tener muchos parques en el centro de la ciudad pero claro no los puedes tener en toda la ciudad, es decir vamos a ver tiene que ser digamos soluciones realistas, es decir que si que existe una voluntad de intentar de atender a todo el mundo en la medida que sea posible.

6) ¿Han tenido en cuenta el proceso de participación del anterior plan, es decir tienen como referencia ese procesó de participación?

R/ Yo es que ese tema no lo llevo, pero lo que entiendo es que el Madrid del 97 y por tanto de los años anteriores, porque un plan general no se gesta en dos días sino que lleva muchos años, entiendo que ha cambiado mucho las armas, es decir digo las herramientas en el sentido de que ahora mismo, el ordenador, el internet te permite llegar a más ciudadanos y por tanto no es lo mismo, yo creo que será más participativo pero porque hay más herramientas para hacerlo así.

7) ¿Cuales consideras que son las principales barreras para el asociaciones o en Madrid, es decir piensas que la gente ve como una amenaza que dentro de las asociaciones existan intereses de partidos para copiarlos solo para tener votos, eso es una bara la politización de estos espacios?.

R/ Yo creo que si lo es, yo creo que no es bueno que este politizados, es decir para eso están los partidos políticos, ella corporación municipal hay cuatro partidos píricos, yo creo que esa es la política, como te he dicho la primera participación es votando cada cuatro años, pero otra cosa yo creo que so las asociaciones , yo ahí creo que si que es verdad que se puede hacer política no digamos que las asociaciones tienen que estar implicadas en los partidos políticos, a mi personalmente creo que es mejor que cada uno este ruso sitio esa es una opinión, es decir que las asociaciones. Es muy distinto una asociación de bArrio que busca mejorar la calidad de vida de los habitantes de su barrio, que un partido político que como objetivo tiene mejorar la calidad de vida pero no solo de ese barrio sino del conjunto, es muy distinto es que yo creo que es otra perspectiva.

8) ¿Hay un punto de coordinación entre esta área de gobierno y el área de revisión del pan general de ordenación urbana?

R/ Si en general con todos, es decir nosotros desde participación ciudadana y voluntariado tenemos implicación en todas las áreas de gobierno porque de alguna forma la participación ciudadana no es sólo puramente participación el sentido de impulsar la participación sino la participación en materia de cultura, de urbanismo porque no en seguridad y movilidad también, es decir, en todos los ámbitos, es decir que es muy transversal.

9) ¿Cuales son las estrategias al interior de esta acá de gobierno para generar confianza entre los ciudadanos, teniendo en cuenta la crisis de representación y de legitimidad de las instituciones?.

R/ Yo creo que la mayor legitimidad es que los ciudadanos cada cuatro años acudan a votar y lo que hay que intentar es respetar la voluntad de los ciudadanos, es decir, tu te has presentado con un programa electoral, pues es respetarlo, es lo primero que tienes que hacer, es decir has obtenido la confianza de los ciudadanos y debes respetarlo, y cuando no

lo puedas hacer pues explicarlo a los ciudadanos yo creo que sobre todo hay que ser transparente, ese es el mayor objetivo, por eso hay un portal de transparencia que se está haciendo en el ayuntamiento de Madrid que yo creo que es muy importante y donde vamos a estar nosotros también en Madrid participa y yo creo que es básicamente eso, ser honesto y transparente.

10) ¿Cuándo finalicé este periodo de gobierno con que se quieren ir ustedes desde esta área es decir que metas se han propuesto, cuales creen que se van a alcanzar y cuales se pueden alcanzar en un futuro?

R/ Pues desde participación ciudadana y voluntariado vale uno o los ejes son fundamentalmente, mejorar el equilibrio territorial y social y eso lo hacemos a través de los planes de barrio, que hemos comentado anteriormente, es una época difícil como la que estamos viviendo, incidir en un equilibrio territorial y social, con planes sobre todo encaminados en materia de educación, de igualdad, servicios sociales, yo creo que eso es muy importante que lo impulsemos, ese es un objetivo que estamos cumpliendo que es básico, y luego impulsar la participación individual a través o voluntariado es un objetivo que estamos cumpliendo, las cifras lo demuestran es decir como se está impulsando el voluntariado en la ciudad de Madrid y luego por supuesto la participación, el fomento de las asociaciones y el tema de la participación orgánica es decir que los ciudadanos bien por sí mismos o bien a través de asociaciones participen en el pleno del distrito, del concejo territorial, es decir yo creo que hay que encauzar a los ciudadanos a las instituciones, que no se salgan de las instituciones que eso es lo más importante, salirse de las instituciones es malo, es decir quéjate protesta pero hazlo dentro del sistema no, ese es el objetivo que buscamos nosotros.

Anexo 3 – Reunión Demetrio García de León Solera

(Responsable del Departamento de Participación para la revisión del plan general de ordenación urbana en Madrid) (Área de Gobierno de Urbanismo y vivienda Ayuntamiento de Madrid)

Fecha de realización: 4/12/2013

Lugar: Madrid

Notas de los comentarios realizados por Demetrio García

- Los arquitectos encargados de la revisión no son urbanistas
- La renovación de espacios públicos en Madrid como las plazas y parques se ha hecho en solo concreto sin zonas verdes, esto no es lo que quiere la gente. (En lo que se piensa es en dividir las bancas para que no se acuesten los habitantes de calle).
- Planes generales de Madrid: 1985, 1997, 2015
- Solo se pueden hacer sugerencias en el avance del plan general que se ha publicado. Pero estas sugerencias no son obligatorias de responder
- En la publicación de la aprobación inicial de la revisión del plan próximo a publicar si se pueden hacer alegaciones y es obligatorio para la administración responderlas.
- Hay una falta de cultura cívica en Madrid
- Ni el PP ni el PSOE apuestan por la participación
- La participación se concibe como un estorbo
- Las mesas temáticas del modelo de participación propuesto deben tener vida durante todo el proceso de revisión, pero esto no está en la ley.
- En 1997 se adecuaron más recursos para que la gente participara en el plan de urbanismo de aquella época.
- Las mesas de trabajo se han reunido 4 o 5 veces, lo que se hacen en las mesas es dar sugerencias y aportaciones, allí participan asociaciones, organizaciones, autoridades etc.
- Han participado 250 personas en estas mesas, de estas mesas sale un documento que se divulga pero a nivel interno, intranet.
- Los técnicos encargados de la revisión del plan han tenido la oportunidad de ver los resultados de las mesas de participación, y se han incluido algunas sugerencias.

- El plan de 1985 tenía una imprenta de izquierda el de 1997 de derechas igual que el actual.
- El plan de urbanismo actual tiene una palabra muy peligrosa que es la “flexibilidad”, se va a poder hacer un cambio de uso del suelo muy fácilmente.
- Mirar el tema de la COPLACO
- Las mesas de trabajo de participación se han reunido: mar/2011, jun/2012, Nov/2012, Oct/2013.

Anexo 4 – Resumen de la reunión con Emilio Martínez Vidal

(Subdirector General de Información y Participación ciudadana para el proyecto Madrid Río. Area de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de madrid. Proyecto Madrid Río).

Fecha de la Reunión: 4/12/2013

Lugar: Madrid

Madrid Río

Hay que diferenciar dos proyectos:

- 1- hundimiento M-30
- 2- Madrid Río

- Se crea una comisión que involucra diferentes actores luego un concurso de ideas y luego un plan de urbanización

Herramientas de participación:

buzón electrónico (donde se le hace seguimiento a la obra).

página web

- Las obras se detuvieron un año y medio con la nueva legislatura

- La federación de asociaciones de vecinos de Madrid (FRAVM) tuvo una posición negativa frente al proyecto.

Logros del proyecto de participación:

- Revertir la opinión negativa de los vecinos que tenían por el proyecto de la M 30
- Concurso de ideas entre los niños
- Se respetaron señas de identidad de los vecinos como el obelisco

Articulación de los actores:

- Hubo concertación con otros organismos
- Se pactó con asociaciones como la de los skaters
- También con asociaciones y federaciones de escaladores

Modelo de gestión del parque: se concibe un modelo mixto, es un modelo distintas empresas semipúblicas, federaciones gestionan algunos espacios como el skate park

Cual es el futuro:

- Ha sido negativa la respuesta del gobiernos replicar herramientas participativa a como las utilizadas en Madrid río para otros proyectos en la ciudad
- En el 97 el plan general de ordenación urbana era más participativo el actual no es participativo
- por política del gobierno hay instrucción de no contestar a las observaciones de los ciudadanos.

Anexo 5 – Entrevista realizada a Vincente Pérez Quintana

(Director de Urbanismo y presidente de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM)).

Entrevista realizada el 28/04/2014

Lugar: Madrid

1) ¿Qué conflictos o problemas en general encontró la FRAVM en la ejecución del Proyecto Madrid Río y que acciones realizaron para defender los intereses de los ciudadanos?

R/ Madrid Río es una operación derivada de otra anterior que es el enterramiento de la autovía de la m-30, las obras de soterramiento de la autovía duraron bastante tiempo y digamos que durante ese tiempo incluso una vez enterrada mucho después la zona quedó.. Parecía un campo minado, con movimientos de tierra, escombros, ratas, basura, la zona quedó completamente machacada. Luego durante mucho tiempo la actividad de las asociaciones del entorno, las asociaciones vecinales del entorno, las reivindicaciones de la gente que vive allí, que vive cerca del río pues era que se actuara para arreglar aquel desastre. El proyecto completo era soterrar la autovía y encima hacer un gran parque pero vino la crisis no había dinero y digamos que se hizo una parte del soterramiento pero la parte de arreglar y poner en condiciones la cubierta pues se dejó ahí abandonado lo cual ya trajo bastante conflicto trajo quejas y muchísimas protestas, esto durante bastante tiempo. Luego el gobierno central con Zapatero de presidente aprobó dos planes en dos años consecutivos dos planes de subvencionar a los ayuntamientos de toda España para que hicieran inversiones, equipamientos, en zonas verdes, en mejoras medioambientales, mejoras en el viario en la movilidad urbana. El ayuntamiento de Madrid utilizó una parte importante de ese dinero, del dinero que le correspondía a Madrid a la ciudad, lo utilizó en hacer obras en hacer mejoras precisamente en el Río si no llegase a ser por este dinero probablemente Madrid Río nunca se hubiera podido hacer, o no sería hoy lo que es. En aquel momento nosotros apoyamos que una parte del dinero fuera destinado a Madrid Río que era un problema en el centro de la ciudad, digamos que en la fase de elaboración del proyecto fue larga. También intervenimos no tanto directamente la federación como las

asociaciones en dar ideas en comentar el proyecto, unas veces para apoyar ideas que ya venían en el proyecto, otras veces para sugerir otras ideas y algunas veces para cuestionar ciertas cosas, pero, bueno eso fue más vario pinto más de esta la otra asociación, ahí no hubo especial conflicto, especiales quejas, fue un proceso en que la gente opinaba o en que las asociaciones opinaban primero conocían el proyecto y luego aportaban cosas.

2) ¿El día 21 de abril de 2008 algunas asociaciones de Vecinos y la FRAVM presentaron alegaciones para que el proyecto de Madrid Río tuviera un informe de impacto ambiental. Cual fue la respuesta del ayuntamiento sobre ese tema y que otras acciones realizó la Fravm para garantizar la sostenibilidad ambiental del proyecto?

R/El soterramiento de la m-30 careció del informe de impacto ambiental, porque el ayuntamiento no quiso hacerlo, porque si se metía en eso se corría el riesgo, por un lado que el informe se alargara y por otro lado que el informe no fuera tan positivo como ellos esperaban con lo cual se lo saltó. Luego vino la Unión Europea y dijo que eso estaba mal y que se lo habían saltado pero les entró por un oído y les salió por el otro. El arreglo de la cubierta nosotros nunca hemos participado en un informe de impacto ambiental, lo que se sometió en su momento a información pública, no se sometió ningún informe de impacto a información pública. Lo que se sometió fue el proyecto, que actuaciones vamos a hacer, vamos a poner tantos puentes, vamos a ajardinar aquí, vamos a poner un carril bici, eso es lo que se sometió a información pública no el informe de impacto, por tanto las asociaciones opinaron sobre eso no sobre la sostenibilidad medioambiental, eso nunca se les pregunto ni se les dio voz en ese tema.

3) ¿La Subdirección General de Información y Participación del proyecto Madrid Río dispuso de unos puntos de información y participación de proximidad durante el periodo de información pública del proyecto Madrid Río. Para la FRAVM esta herramienta era efectiva y suficiente para garantizar la participación real en el proyecto? ¿Conoce que podía hacer el ciudadano en estos puntos de proximidad?

R/ Es una herramienta más no es suficiente por si sola. Eran puntos informativos y cualquiera que pasara por ahí lo veía, la gente opinaba allí, habían paneles, la gente se acercaba veía opinaba tal, había unas hojas las rellenaba, eso no está mal como si en unos

grandes almacenes pones un buzón de sugerencias, pes está bien, no sé exactamente cuales ideas recogieron, si fueron muy interesantes o no, lo desconozco. Me parece bien no tengo nada que cuestionar a eso, pero evidentemente la participación ciudadana es eso y muchas cosas más.

4) ¿Está de acuerdo con declaraciones de asociaciones que afirmaban que uno de los problemas del proyecto Madrid Río es que nació con un déficit de participación?

R/ El proyecto del rio nació con muy poca participación desde el momento que lo principal que fue el soterramiento de la autovía se llevó adelante sin consultar a nadie no?.

5) ¿Para la FRAVM hubo intención del Ayuntamiento de adoptar un enfoque de planeación colaborativa con las asociaciones de vecinos en el proyecto Madrid Río?

R/ En el soterramiento de la autovía no. En el rio en la cubierta en el diseño de una cubierta superficial por encima pues ahí si hubo esta consulta a los ciudadanos, hubo conversaciones con asociaciones de vecinos, etcétera. Pero co-decisión evidentemente no hubo.

6) ¿En qué aspectos cree que el proyecto del rio habría mejorado si se hubiera aplicado un enfoque de abajo a arriba para planear y ejecutar el proyecto?

R/. Hombre yo creo que si el ayuntamiento en este caso o en otros proyectos cuenta con la ciudadanía desde el principio para que aporte ideas para limar ideas, para desechar unas, optar por otras, integrarlas, etcétera etcétera cualquier proyecto sale muy mejorado como dice el refrán cuatro ojos ve n más que dos. Entonces ahora se habla mucho de inteligencia colectiva etcétera, etcétera, pero el refrán español me parece más ilustrativo cuatro ojos ven más que dos. Por tanto si para este proyecto, desde el primer día se pide a la ciudadanía, ideas, se le piden sugerencias, se le piden comentarios, la gente puede hablar, debatir, deliberar sobre lo que hay, evidentemente el proyecto se enriquece, probablemente sería algo más lento, tardaría algo más de tiempo pero el proyecto se enriquece mejora etcétera. Y sobretodo el proyecto gana legitimidad, no es lo mismo que tu hagas una obra temática importante, la decides tu, a que la gente se siente y participe de esa idea, la gente se implicará más, se sentirá parte de algo, cuanto más participe de ese algo, si no ha tenido ocasión pues le parecerá bonito pero no estará tan implicada como si se le hubiese dado

parte, luego el proyecto habría ganado en legitimidad y habría ganado en calidad. Esto vale para este y para cualquier otro proyecto, así que lo que acabo de decir es más o menos genérico, yo creo que son dos ppios que se pueden aplicar a Madrid Río pero también a otras actuaciones.

7) ¿Considera que el Ayuntamiento de Madrid en algún momento ha cambiado la manera arbitraria de planear la ciudad. Conoce proyectos de urbanismo donde realmente se haya involucrado a los ciudadanos a través de las asociaciones en la toma de decisiones de la planeación de los proyectos?

R/ En general no, proyecto no veo que haya en el ayuntamiento de Madrid ni en ningún otro ayuntamiento veo que hay una especial compromiso, una estrategia sólida de hacer participar a la gente en la construcción de la ciudad. Pero tampoco lo veo en el extranjero, no creo que en Londres se haga, no creo que en París se haga, no creo que en Roma se haga, creo que la democracia participativa es un anhelo, es una lucha pero no creo que quienes estén arriba estén abriendo cauces para que esto sea verdad, digo esto porque lo que tampoco quiero criticar al ayuntamiento de Madrid como si otros lo hicieran no, creo que en esto el ayuntamiento de Madrid se comporta igual que los demás, o los demás igual que los de Madrid. Dicho esto, bueno puede haber algún caso en el que el ayuntamiento ha sido o ha abierto más la mano a la participación, por ejemplo, en los últimos meses se ha hecho una consulta en una zona de Madrid para que la gente decidiera si en unos terrenos iban jardines o iban otras cosas, que es la actuación en el mercado de Barceló, por ejemplo ahí si se ha hecho una consulta y se ha tenido en cuenta lo que los vecinos querían y ellos han optado porque querían jardines, ahí si ha habido un proceso participativo y mas o menos se ha respetado, en otros casos pues también ha habido procesos participativos, yo que se pues la federación y el ayuntamiento durante los años ha negociado determinado planes de inversión en distritos con distritos del sur. Ahora mismo estamos negociando con ellos por la realización de planes de barrio en unos barrios desfavorecidos, pues elementos de participación si hay pero antes de Madrid Río y después de Madrid Río. Madrid Río no ha sido el inicio de nada ni el fin de nada.

8) ¿Cree que la idea de crear una Federación regional de asociaciones de vecinos ha ayudado a que cada vez más personas se involucren y se preocupen por los temas de la ciudad. Las relaciones que se crean en las asociaciones favorecen a la participación de los ciudadanos en asuntos urbanos?

R/ La federación de asociaciones de vecinos se creó en los años de la dictadura, en aquel momento no tenía nada que ver con el discurso actual de la participación ciudadana, la gobernanza etcétera etcétera, no tenía nada que ver. Las asociaciones de vecinos nacieron en España en los años 60 70s y eran instrumentos de lucha en los barrios por la democracia y por conseguir equipamientos, autobuses, transporte público, jardines, etcétera, no tenía nada que ver con esto. Ahora el hecho de que existan estos instrumentos y que hay gente que participa en ellos evidentemente muestran que en todos lados hay gente que quiere trabajar por el colectivo por la mejora del entorno, por digamos por lo público.

Anexo 6 – Entrevista realizada a Helge Weiser

(Administrador del proyecto Tempelhof. Departamento del Senado de Berlín para el desarrollo urbano y el medio ambiente).

Fecha de Realización: 19/05/2015

Lugar: Berlin

Preguntas

1) All or some of the comments and proposals made by the citizens in the online dialogues of 2007 changed or improve in any way the Kienast and Vogue Master Plan for the Tempelhof Feld

R/ Yes We have changed a lots of plans several times, the first Master Plan, but we change some living areas we turn it in the green parts and that happens two times especially the north where we have planed a living area but then we cancel it after the meeting of the people, we changed plans that is for sure.

2) And the citizens helped with those changes their ideas helped?

R/ We make it as an offer

3) Do you think in the citizen participation process of 2007 was applied a collaborative planning approach, did the citizens have the opportunity to co-decide with the institutional decision makers?

R/ At that time we have a plan at the international context for the park, and this.. we record all the wishes and the ideas of the people for the park and we give it to this international context as a pro, because the planners had to follow this thinks that the people wish to have, for example the people wanted trees for shadow and they wanted to have a lake and playgrounds and that all we planned that but now we had to stop the plans as you know

4) In the citizen participation process of 2007 the Senate Department of Urban Development tried to involve the citizens associations involved in other urban programs of the city like the quartier management program Socially integrated city. What was the relation of Tempelhofer project with the quartier management program?

R/ Yes we asked them, we tried to get information about what they want, ideas, but no time, we have 0 planning we always wanted to have living areas and we want to build houses. At that time we discuss a 0 solution because we know we need flats and living space. That was the needs for the whole city

5) Which tools used the Adlershof Project in 2009 to involved the citizens in the creation of the development principles for the tempelhof project. Adlershof project is described as a bottom - up process, what do the senate department understands for bottom-up process?

R/ I am not involved in adlershof, but you must know, it is far out is like a suburbs, there is no planning of the focus of the people, here we are surrounded by very high dense populated of course. Adlersof is a very successful business development but there is no nearly no participation normal participation from law. But there is not focused on the minds of the people

6) The decision taken in the year 2009 of creating a public library and a cheap housing complex in the tempelhofer space was the result from the dialogue with the residents close to the area and neighbors in general?

R/ Not this was political setting, we discussed the results of the architectural contest but we never discuss the idea of the library, that was not discussed with the people.

7) Do you consider this as a mistake?

R/ In a way yes because when was elections, the people had no choice to select between the library and the flats, the living area, they just had to take the package as a whole and they can not choose or the library or housing, that was maybe a mistake but maybe you know.

8) The citizen participation process of the amendment of the Berlin Land Use Plan was very short, don't you think a bigger participation process in the amendment of Land use Plan could had been good for the tempelhofer project?

R/ It is difficult to tell, I can give you this, this is all the things we have done from 2007 we have made a lot of steps, but the citizens they do not trust us, they thought we want to cover all the field with houses, I think we have done a lot but the people are in different mood, I think the people are not against our planning, the people are against the politicians, That's the big mood in the city, we have the BER airport, billions of euros went there and nothing happened, but the people do not trust the politicians, that is my opinion.

9) Do you think after the end of the careful urban renewal based on the involvement of the citizens in the urban planning the citizens have now less opportunity to effective participation in urban projects.

R/ No, now there is more, now there is tries to encourage to do more and to bring their self ideas, but for the city is a problem because we have to think about a city planner we have to think a city as a whole, this particularly meaning, build houses, yes we need houses but not in my backyard and that is a problem for the whole city.

10) The new Tempelhof Act after the referendum request the authorities to co decide with the citizens in the developing of the maintenance and development plan.

Thinking in future projects, do you think the policy about of citizens participation in urban projects will change specifically the decisions making process will change giving the citizens more opportunities to co planning and co decide with the authorities?

R/ No I do not think so, I think this supports my opinion about the planning because the people are not against our planning the people are against the politicians, and now in the referendum there were 720.000 signatures against our planning, but now when you see the protest you see 30 persons, just 30 persons that go to the workshops. And there you see that the people are against planning in anything, but not in the special plan, so I think they are against the politicians not our planning, if they have their own wish to do something special

on the field there must be more than 30 persons, I think so.

11) Do you think the initiative 100% was because people felt that the citizens were excluded from the urban planning decisions in the city, and that is why they had to organize a referendum? What is the position of the senate to initiatives like 100%?

R/ Yes, I think so, yes also, but they can not do housing when they organized themselves, they can not have gardening they have been digging the rots, but hey can not build houses if they are self organized, they do not have enough money to organize it, to build houses.

12) In any moment the Senate Department have tried to support these associations to give them tools.

R/ Yes, yes we tried but it did not worked. We have this “Bau hoppe”, where some families can meet each other and build a house for maybe ten families, and we gave support we gave offers but there were not enough people actually, now it is gone because we are not allow to build houses

13) Have you ever tried to make a survey and research to get the conclusions that the main need o priority of the citizens is housing and buildings?

R/ Yes we know, the people who voted against housing, they have flats, they live in houses, they are berlin citizens they have a house, and this people don't think about the future and they don't think about other people who needs also houses, and they don't think about their own future, they can not see the need to build new houses.

14) In 2013 was created an advisory councils of users of the Tempelhofer Feld where the associations had the opportunity to participate was this initiative successful?

R/ No, you mean this.. the things with Tilman Heuser?, I can not say that was successful because there were just a few persons, who came to this workshops, when the real work began the people disappear. So we had just maybe last time 100 people two weeks ago, normally there is 30.

15) Do you consider that the accumulation of social capital meaning a growing number of citizens involved in citizens associations informal or formal associations is positive to increase the citizen's participation in urban planning projects? Or what could be a strategy besides building trust among the citizens?

R/ Yes, I think we should make better information to the people, and let them participate in this information, so they have the feeling that they can change something, that they can build theirs projects. To have a better feeling and they feel good informed.

16) Yes because this planning of Tempelhof began in 1994 and the first citizen tool was in 2007, so actually there was a huge gap, so do you think at the beginning, if the city had set a process to consult the people would be better?

R/ I think this people from very first ideas, was just ideas about the airport, what can we do with the airport?.. but at that time everybody believed that berlin is 5 millions but we just have 3.5 now, and the people are not able to follow this process, and they do not understand planning, planning is also to wait, and if the people ask for workshops and they see that for 5 or 10 years nothing happens, the people get bored, they prefer to stay home and they do not engage. You have to be much faster in planning and more intense and more going to the people and give them information and let them be part of it

17) What is the evaluation of the senate department of the pioneer programs, are the associations, which participate in this project satisfied with this idea?

R/ I am not involved in that, I think it was a nice idea, is good I love the pioneers I also live around the field but I cannot tell you more about that. Funny process we expected that this pioneers to begin small and then grow and grow and then make it a real business, but so far this does not happened.

Anexo 7 – Entrevista realizada a Tilmann Heuser

(Director de Bund Berlín y coordinador del proceso de participación ciudadana para la elaboración del Development and Maintenance Plan) (EPP 2014-2016)

Fecha de realización: 15/05/2015

Lugar: Berlín

1) Why for the current citizen participation process in the development of the EPP the Senate department hired Bund to coordinate the process, before they were implementing the citizen participation process of the Tempelhof project through two public companies Grun Berlin and Tempelhofer projekt. Why that change?

R/ Because we had this referendum on may with the decision not to have buildings there and to keep the Tempelhof Freiheit as a free space, and because we were opposing the plans of the Senate. After referendum of may The senate ask me or us to coordinate the participation process of tempelhof freiheit just to have someone who is kind of neutral and now because we are working on the background of the tempelhof freiheit effects of course and also is a kind of trust person, they trusted me because know is important to build a bridge between administration of Berlin in the one side and the citizens in the other side, that was the reason why they ask me so.. but is just a kind of coordination I have to do just to bring the people together and develop structures of participation process together with administration and citizens and now also to develop a plan together with some citizens and administration is a kind of a common planning procedure of collaborative planning not only participation.

2) The Phase 1 of the process is over' approximate 1.900 persons participated, do you know how many citizens associations for example neighborhoods associations participated in this first Phase, individual participation was bigger than associated participation, do you have a way to measure this?

R/ No it is less people who really make proposals and also this associations is quiet difficult because we have some organizations that participate for example the sport “verein” but also the gardeners at the field and so on but is more like.... Because a lot of people are working

with citizens, associations and organization but some not and some for new ones so is quiet difficult be a kind of.. point together very specific social networks because not all the people come to our event and discussion rounds but at least also talk with people within the network and get some feedback to the process.

3) Is there a collaboration or relation between this actual participation process and the Neighborhood Management program or Quartier management program? Which tried to involve the residents of the different districts in neighborhood urban projects? Are you working together for example with the Neighborhood councils of the districts involved like Neukoln, Kreuzberg and Tempelhof to try to invite those associations which had participated in other projects before?

R/ Its depending from the project itself, some of them are involved but others are not so specially to .. and new tempelhof, they have some connections but other have other priorities at least, so is quiet difficult because it don't have this kind of n. councils, is very specific instrument within the planning, in the districts for example they sometimes comes sometimes not, specially there some now to talk special target groups, we have also corporations from the QM, but at least you have only QM at he.. kids not in the other areas.

4) Because of the 2014 referendum the Tempelhof field act ask to prepare de maintenance and development plan, what do you think it is different from this current process than the one in 2007(online dialogues). This actual participation process empowers the citizens to take decisions and decide together with the institutions? The Tempelhof act is trying to reach a collaborative urban planning approach, where the citizen can create a Planning document together with the senate department?

R/ Yeah, big differences, first developed together our process, how we want to work together, that is the first stage of the development of that plan from September until January and from the end of November we started to discuss about its content but first to give information about the different issues of tempelhofer freiheit, this was also developed together with citizens and authorities, and the big differences that we do also the stages of the planning procedure just together, because normally you have this collecting of proposals and there is a big time and then they come with the plan, there is a big gap

between the proposals and the plan and so we just do this all together so we just selected the proposals and now we are structuring those proposals but also the issues they after discussed together and now we just discussed every issue by its own and then we put it together again, so different issues like nature conservation and leisure, sports....

5) But those changes are a result after the referendum?

R/ It is a result, but it has his own history at least because we just propose a similar process three years ago or four years ago, we tried some years ago, and it is also a first discussion about the process and the different roles of administration citizens and so on..

6) In the citizens participation process in 2007 in only 3 months approximately 2.400 persons participated in the online dialogues. In the actual process after the first part participated 1.898 persons. Why do you think the participation was lower this time? Why do you think people prefer to participate trough initiatives like 100% Tempelhof?

R/ But only online, because online is not participation at least that is a big misunderstanding of such process, so at least we have one who visit online an then we have the other one at least maybe 2.200 people who attends different meetings and discussions so its changing to issue to issue, so but online is only... but now the most important face of online because now what we developed in the workshops, we put back in to the internet dialogue to get the feedback from the other people, so that's the important point, and also you can see big difference to other process as we have just more people that just, who only register on the platform but who din not make proposals, because a lot of people want first just to get information also about the process and just waiting what is coming now and try to get in if is necessary at least, so it is totally different because also its quiet difficult to compare online dialogues because quiet often you have online mobilization and if you look into dialogue of 2007, there was a big controversy but to keep tempelhof as airport or not, and of course you have a lot of people who wanted to keep it as airport and other people wanted it to be open to the public and to have park, and some more people who has special proposals for buildings and so on, and is totally other situation, now you have this tempelhof freiheit and also there is a big difference this online with feedback it is possible

to put in a proposal but also to see what other proposals you have, for example a big issue will be we want to have more toilets or seating capacities or something else, so you can see that a lot of people saw “oh yes somebody else proposed it, so they did not make a new proposal, that the difference with other online, because of course you have at least you have a certain, you only have a certain range of possibilities if you make a park planning, so at least we get more or less all issues you need for park planning if you put all the things together, sometimes a little bit more so for example also about the waste management and about opening times also park organization to security we have different proposals and so on.. in really all aspects the only difference with more proposals is that you have different kinds of for example.. Weather you want to have.. the one proposal is to have trees, the next proposal is that you want to have smaller trees like apple trees and so on.. Instead of oaks and cherries or toilets for example, people want to have more toilets that’s a consent and also some made the proposal that they don’t want to have ordinary toilets, but also we want to have for example compound toilets.. so at least is quiet difficult because especially in public, in media, in politics they are just looking on numbers quiet often about how many people participated instead of looking how do the people participate, so for example you have another process, a big process on the historical center of Berlin now, so you have at least no really proposals but you have ideas of what should happen there in general, but is quiet interesting, also you have more people who write something in this process but at least less visitors in the page, for example we have now 150.000 visitors, 70.000 unit visitors on the page and in comparisons to other process they match because quiet often you have.. but a lot of people just look what is happening there and decided to wait, just to look what will happen now, as I told you a lot of people registered on this Platform and did not wrote something but wanted to get the information

7) Yesterday I was reading one proposal about making an adult playground

R/ It is also just you have now different ideas for different playgrounds but at least you have every kind of playground they are from the proposals too, but you have only one or two from one kind and not four hundred people who said we want a playground... so it is not a number not a quantity but quality

8) From your experience working with huge activists groups and a network of actors. Do you consider that the accumulation of social capital meaning a growing number of citizens involved in citizens associations might be positive to increase the citizen's participation in urban planning projects? Those persons who belong to an association can be more easily engaged in urban projects?

R/ is quiet interesting, if we really look into it is not really that the people are organizing associations but is also.. you have this different social networks for example "zekaita".. you know this.. because they are not really an association but at least they are an strong social network because they know each other they are also for example organized on Facebook and so on.. and only maybe two or three come to the meetings but of course.. lets say.. they bring information to the others and back.

9) Yeah because in a way they represent other people who likes the idea

Yeah but it is not this organized representation, it is informal representation, this become quiet important because normally you have this .. because of course in bund we are also a citizen organization with a formal structure and quiet often because of course citizens associations are very integrated in several political decisions or participation procedures and so on.. but they really have to think because formalized citizens associations do not represent really also different interests you may have in an issue so it is quiet important also to give the possibility to all to come and you learned that even not formally organized network will have there representatives, especially because not all people have the time to come to every meeting and so it is just a kind of self organization, but in citizens organizations is quiet often more formal organized for example you have a full time staff and you also have working groups within the organizations and you also select somebody who is following a certain process and this is quiet similar to this informal organization and also quiet interesting is ... because quiet often you have maybe.. the first event we have in September we started the process and discuss about the structure of the process we had at least 300 people siting there, and in November there were 250 people coming at the second public event.. to our information's and discussion rounds 20-30 and up to 70 people and now because.. so a lot of people who were at the beginning with us and now are coming now to the events some people say it is a failure of the process because it should come more

people but the learning is we would have 600 or 700 people on workshop or public events where we discuss certain issues if you would have conflicts because in this case you have this mobilization so of course for example the skaters maybe have 2 or 3 people who participating directly will come maybe 100 people just to fight for the.. people of tempelhof freiheit or for example you have this baseball field and of course if you would have a discussion round they will fight the decision of extending the field you will have also maybe 500 people because baseball fans and so.. my new quality criteria is now that not too much people are coming to discussion rounds because.. at least you can see that is a kind of trust in the process that is really open where there is the possibility to go in if it is necessary so they know that we will not do any decision without the opportunity to participate at least, that's very important because in a lot of participation similar process if you just collect the proposals, ideas and then you make decisions and afterwards you just came.. I don't know.. the people resist decision and it is unclear to the people where can we make for example interventions in certain issues.. so it is quiet difficult because then you have a big plan where special citizens groups have special comments on it, so it is difficult to discuss so one to have a bigger baseball field the other one want to have toilets and so on.. so its quiet difficult to discuss it because it is quiet difficult then to have structured discussion, so the important thing is not to have... because participation as not a way by its own, the important thing is how to define a common decision procedure or process, that is why is quiet important to have all the stages open to the public because become clear...I do not how to explained.

You need structured.. at least participation right now, because at least we have not so big participation, but many people just looking what we are discussing, and if they have the feeling that is going in the wrong direction you get the feed back because it is open, so people can quiet early come.. but the other thing is that, the most important thing is really to have structured discussion and to do one topic after the other because quiet often you have a lot of people want to talk about the toilets and the other want to talk about sport activities and other playground for children.

10) That's the objective to discuss the topics in order?

R/ Yes and then to bring it together again and also to connect all the workshops of course, so nature conservation workshops for example we don't want to have too much trees but the workshop in recreation says we want to have more shadow with trees, so you have to bring it together of course you have to find a common solution and just also to explain.. but also for example it is quite interesting if you compare the process of 2007 to now, the proposals of 2007 were very unspecific so it was more quiet often of course the discussion to keep it as airport or not to have housing areas or not or to keep it as a green space it was more a park planning more traditional proposals, you want to have more trees, we want to have a lake, so it's like every other park, so this was in 2007 and now it becomes much more specific, because the people now know the Tempelhof Freiheit and now you also get this feeling that we want to keep the specific character of the field and there should only be some more extensions to improve recreation possibilities or sports or something else but not too much, this is completely different to the process before.

11) But I think before was also more general because of the way the authorities organized the process, and I think the objective in 2007 was not actually to co-decide that's why they do not mind if the proposal was so general because at the end the authorities will decide by themselves, but now the objective is to co – decide together and to prepare the plan together then it is smart to structure the process in other way, because then if it is too general it will be crazy to take decisions.

R/ Yes that is also a quite important issue because the senate said sometimes that proposals are very specific or small issues, because the people say they special needs at Tempelhof and such really small proposals and they would like proposals for the whole field.

12) In 1994 began the first plans for the Tempelhof airport why do you think the citizens and other actors outside the state had to wait until 2007 to have the opportunity to participate in this huge project. Do you think the initiative 100% was because people felt that the citizens were excluded from the urban planning decisions in the city, and that is why they had to organize a referendum to reach what they wanted in the Tempelhof airport?

R/ Yeah but the airport was close in 2008 so of course was just planning.. for ??.. so the real beginning of the planning procedure was at least 2007 and this initiative is quiet easy because administration just add as a plan and as a decision we want to have buildings on the Tempelhof Freiheit and the library, so real state in the south and so on.. and say we are not open to discuss about to keep the Tempelhof Freiheit as Tempelhof Freiheit, and this was a big mistake of the administration because they didn't recognize a very emotional feeling of the people in Berlin especially West Berlin to the Tempelhof .. because of its history especially the airport lift..? and later on the gate to the west from the island of West Berlin so you have a strong relationship of the people to the Tempelhof Feld and especially after opening of Tempelhof Freiheit, also the people, you have a lot of specially younger people but also older people who discovered a very specific and unique possibilities on Tempelhof for recreation and sport activities like kitting and so also the people get a stronger relationship to the Tempelhof Freiheit and this maybe was a.... because in 2010 we had the first referendum on Tempelhof Freiheit, the question was whether you want to keep it as airport or not, and even to keep it as airport that proposal had the majority of the votes it failed because it did not get enough votes. Because at this time I had to work together with now the new mayor of Berlin Michael Müller and just to coordinate a coalition of closing the airport because was those environmental organization of course because of noise.. and so on.. but we also coordinate different citizens organizations and this referendum, but,.. so I had a lot of discussions in different parts of Berlin with the people and I get known because I am not from Berlin I just moved here in the year 2000 coming from Freiburg in the other edge of Germany and this was at least my learning of Berlin and specially its history and this strong relationship to Tempelhof Freiheit because if you discuss with people it was not just to keep it as airport, but more to keep the history and to keep the very special

location to the future so it was also clear to me that the referendum of 100% tempelhof freiheit will be successful because I knew different.. so I just..

13) So you have the feeling that the big mistake from the authorities was to start planning this library and this housing projects, because I think they start doing it by themselves the authorities and then they present that plan to the people and then the citizens were a little bit shocked.

R/ A lot of citizens were shocked, it is also and interesting learning this process now, because now the citizens has to discuss with each other what they want to have, yes the citizens and the administration,, because also the administration of course as thinking about what are the different interests of the people at the tempelhof freiheit for example so it is quiet interesting now, because now they have to discuss for example.. the people who wanted to have a sporting facilities have to discuss with the people who do not really like sports facilities and so on, so now you have to find a common sense or you have conflict but is mere the conflict within different citizens groups but not between one part of the citizens against administration which is covering an interest of certain interest groups, so now you have to start the discussions, and of course you will have some conflicts that you have to find one the one side a common solution or on the other side they have to show some different ideas and then at least the parliament have to decide an so it is just a kind of preparing of decisions if it is necessary in special issues where you have conflicts.

Anexo 8 – Entrevista realizada a Michael Meichssuer

(Miembro de la asociación 100% Tempelhof)

Fecha de realización: 15/05/2015

Lugar: Berlín

1) Before 100% tempelhof was created in 2011, you and the group of citizens interested in the project tried to participate in the online dialogues and work shops organized by the Senate Department of Urban Development in 2007, that was the first citizens participation process of tempelhof.

R/ No I live in that address in 2009 and before I live also in Neukoln but in other place, a little bit away. I do not make into participation before I just started in 2011 I think, no because.. I just told you, in 2009 first I had a look what was around, I did not know so much people there, and the I started in 2010 no 2011 I started the gardening project in odrestrasse in the other side, I make something, I think it was in April or may started and the organization 1000 tempelhof started in autumn In September, so the first day I was there

2) Do you know the Adlershof project of 2009 the senate department said that they Did a bottom up process this year to set the development guiding principles of the project, do you and your network participate in this, do you think in was a bottom - up process?

R/ No, that is not really true what I said, I think before 2011 I was in one or two meetings I don't know exactly but I am sorry I can not remember what it goes about that. Because I just lived in front of the field and I was interested in what is going on there and I also thought that I do not work so I had a little bit of time that I had to fill it up.

3) Which was the main reason to create 100% Tempelhof, Did you think the referendum was the only way to protect the interests of the citizens in the tempelhofer feld?

R/ I think it was the only way because, maybe you have hearted that the airport close at

2008 and then it opened first 2010 so nearly three years was closed and nobody can go on the field but there were not airplanes traffic, it was locked, there was a lot of speaking from other parties, political parties, and.. from the citizens saying “open the door” and the government parties “hey what do you want to do with that field, nothing happens” and there was another organization from the citizens that said “ok we occupy this airport” squatt means occupied. Their name was Squat Tempelhof, I was not invited, there was a demonstration along the street where I live, I have seen them and a little bit later I hearth more from that, but I mainly want to say is that when they open it 2010 and a little bit time before they did a little bit information for the citizens so they said ok “we open it now but in 2017 we will make a gardening exposition and in 2020 we build a part of the field with houses” so they said it from the beginning, so most of the people said: we do not like that we want to have the field as it is at the moment. One moment.. Dr Luther Kester was the first man who invited in 2011 in autumn to say here we have to meet us and to do something against the destruction of the field, and yes.. then started and the intentions of us was firstly that we want to keep the field in the condition it is now, maybe a little bit more toilets and seating or benches but not houses no libraries.

4) What is the difference between the initiative 100% Tempelhofer feld and the cooperative called Entwicklungsgenossenschaft Tempelholfer Feld e.G” what was the purpose to create the cooperative?

R/ that’s a totally different thing that comes not from citizens it comes from commercial people, they want... “Entwicklungsgenossenschaft” it means to make something different from what it is in the moment and I do not know exactly but they wanted to build houses and such things, so is totally different and I don’t like that.

5) Somewhere I read that they actually wanted to make a participation process probably I had the wrong information.

R/ No it is right the political people who wanted to build the houses and the library make also a participation process, but it does not means that is good, depends what they want with it. They make this participation process because they want no critical things from the people when they start to build, so they did it before they try it to keep the people quiet.

5) The Tempelhofer project affects or have impact in different districts like Kreuzberg, Neukoln and Tempelhof, are you working with citizens associations like neighborhood associations of the different districts, which is your strategy to involve the citizens?

R/ I think you answer the question by yourself.. the thing is to have more people invited in the same thing so we can stand against that. The initiative 100 tempelhof as we told before make an special thing that.. the “folksantried”.. you know what is that?.. the people voting, that’s special I do not know if it is in Denmark,... people in Germany and berlin can make a people voting, you can collect some voting first 20.000 and when they have 20.000 then they can go the next step and then they need I think we need ten times more than 20.000, so if you have that ten times more of voting then you make the real “folksantried” and then all the citizens in Berlin have to vote over what’s the question, and the question was “should be the field leave in the condition it is or should it be built?” so all the people in Berlin has the chance to voted about that and was just a year 25 of may the referendum and nearly 740.000 people voting for the field to be kept, and the question.. the strategy of the invitation was not only the question yes or no, they make a law, that make a special law the tempelhof field Law. So the people do not vote for yes or no they voted yes to that law or no to that law, and now because they have said yes to that law, now it is a law and the politicians have to adopt this.

6) But you had the opportunity to create that law with the institution?

R/ The 100 tempelhof freiheit created that law byself because there is no trust with politicians and if they would have created it would be something completely different inside.

7) I asked about the strategy because I am very impressed of the initiative because it was a completely success and there were a lot of people who supported you.

R/ That’s it I told you before thousands of people voted and in Berlin is allowed for a little bit more than 2 millions to vote the citizens of Berlin are 3 and a half million, the “no”

votes were 200.000 or something I do not have exactly the number.

The Senate make a strategy, at the end of 2013 the Senate make their own law for voting the law for Tempelhof field and also the law that Senate wants for the Tempelhof Feld so the people could decide, they tried to make a clever strategy, to fight.

8) How has been the relation with the Senate Department of Urban Development and other authorities, specially managing the conflict. Which attitude has had the authorities to initiatives like 100% Tempelhof and which has been the attitude of the authorities to the participation of the citizens in the project?

R/ In first time they ignore it, then they make a little bit meetings where they tried to say “we make all things good and so on” and the last time they tried to make a company was a lot of societies of the town maybe the German red cross for example which is a part of a church, and also important societies, and also the sports and sport community but it is not from the people it is the upper class you know, they did a cooperation and said you know “yes we are for houses on the Tempelhof field” they tried to find supports.. and they tried to say “look the red cross is supporting” but it did not help so.

7) There are others group of citizens who wanted that the Tempelhofer airport remain open, do you know if those groups of citizens has change of idea, are they satisfied now that the space is a public open space, have 100% initiative talk with them?

R/ Yes in 2008 there were people who wanted to keep the airport open, they make also a referendum they try it but they did not have enough votes and the interesting thing is that the people who are for opening of the field they came to us to help us and they voted for us because they said if it would be build the field there was no chance anymore for the field or for the airport so they support us because they think it is now it is.. maybe one time they could start the airplanes also to keep it for remembering you know.. but when they built houses on it is all lost, so the most of the people that are for the opening of the airport they came to us and helped us, they helped us sometimes a lot. I want to say that the airport is something special in Berlin, it is one of the first airports in the world, that was one thing, and it is well known and it was in 1950 1960 and before was the only airport in Berlin, so a lot of people knows that, and then, also maybe you have heard about the “blockade” of

the Russians in 1948, just one step before.. after the war they divided Germany in four parts, French one, American, Britain and one Russia and Berlin was divided also in four parts and in 1948 the Russians try to take the whole Berlin and so they caught all the trains all the streets so nothing could come in to the town so the American, the British and also the French people started an “average?” so they send every day hundreds or thousands of airplanes to come in Berlin and bring food, and all things and clothes.. the first they landed only in Tempelhof and there were also a little one in Bonn so they.. it goes nearly a year the blockade and then they landed in several places in Berlin they also had water planes which landed and so on. So from several times the airport Tempelhof was a very well known place for Berlin.. all people have an idea, probably not all people have seen it but they know what it is, and that is one of the reasons I think.. why we get so much votes because a lot of people know what it is and have this idea, and the other thing is what that also it is going on in the moment is that they said “we want to build houses for living, but the people do not believe that were going to be cheap houses, that it will be cheap enough specially for the people that do not have so much money.. so that’s it .

8) I wanted to say that during the war it was used also by the Nazis to store weapons

R/ Yeah that’s right they did airplanes there was also another thing... you can also read something about that online.. there was also, one of the first “catet”—you know “catet”.. the concentration camp. It was the first from 1935 to 1937 was the first c. camp was there on the field. It was a special camp for people who are.. that they do not like specially at the first time no much Jewish people, specially social democratic people and homosexual people and special people who say something against, they put them there to isolate them

9) I spoke with Tilman and he thinks this new participation process have the objective of collaborative planning with the citizens and co decide with the citizens do you agree do you think this process will be different than before?

R/ Yes certainly not so much different but different because we have now, we have a law, we talked about before and also the politicians have to go after that law. The other thing is that every law can be voted away so if the senate tomorrow they set down.. so there is a risk

and theoretically it could happen from one second to the other, the only thing that helped a little bit that political have a little bit of respect because if they voted away the law the citizens will be a little bit angry and they do not like it because because in 2016 there is election in Berlin. Yes an also because we have a big support, yes but is also that our first mayor of berlin have said “ok at the moment you can make what you want but maybe in five years or sixth years we build, so there were a little bit protest for a week and then he said “ok maybe in 10 years or 15 years” so the fight about the field is not ending is not safe it is in good condition, but is not safety. Specially when they come and have a plan to build and so.

10) And also depends on the changings of politicians

R/ Yes.. not only that, not the changing of the people but the changing of the mind. In berlin in Germany there is a Voting that is every 5 years and in the next voting the wants to get votes from the citizens they have really really to look after what they said

11) Do you consider that the accumulation of social capital meaning a growing number of citizens involved in citizens associations informal or formal associations is positive to increase the citizen’s participation in urban planning projects? Those persons who belong to an association can be more easily engaged in urban projects?

R/ Half and half I think it is important that the citizens speak, you know specially by big projects and such things, the other thing is that the citizens also have to think a little bit what is important for the whole city so I think is a discussion but I find it important that discussions happens, it is happening and not in the way that political people vote something or said we make it in that way that’s not good, I think is good that politicians ask the citizens what they want and talk with them why is good why is not good so I think the citizens are not.. not every time they are right, they say the right things, also some mistakes in there, you know and you have to discuss together to find out what is the best way.

12) I think the authorities will have to learn something about this experience as i see the impact of the initiative and the changes are huge and I think the authorities will have to adapt to this kind of experiences

R/ Yeah that's right I think in the same way, it is also right that the citizens have adapt something from the politicians is not good to say all what the politicians say is wrong it is difficult to find the right way but I think both sides have to learn from..

13) Do you know that in 2013 was created an advisory councils of users of the Tempelhofer feld where the associations had the opportunity to participate do you know if this council really works?

R/ Yes we hearth about something, they take out some people from the citizens, I don't know in which way I think it was 20 or 30 persons and they had.. well I do not know exactly, I hope I do not lie.. I think every three months they have a meeting and then they could say what they want but they do not have to recognize that, the politicians can do whatever they want, they only hearth. They do not use it what they like they take it but what they do not like they don't take it so it is not really participation

14) Do you think the pioneer process is an example of participative urban development, what do you think must change to be a real co planning tool and finally which are the main objectives of 100% for the project in the soon future.?.

R/ The gardens are called pioneer projects. No I think is not participation in projects is.. at the first time I found it good but is not the real participation process is a chance for the citizens to propose to do something, some social things, some sporting, so they can build their own projects and that the projects do not come from the politicians so they can say.. like the gardens you know.. comes from the citizens not from the politicians but is not participation it's a kind of playground I mean I do not think is a bad thing it a good playground because, you have the chance to meet people there and I could say it very personally I told you before that I worked a little bit in the garden project and since I worked there I know a lot of people and I would never met them before on the street's is a kind of network, It is very good think because you are not so isolated as you sit in a pub.. so you can walk together to talk with other people. You meet people with something in

common so it is easier to get together, so it is always easier if you know people when you want to make something or build something or to construct something it is easier when you know people.

15) I think that the initiative you created is important to activate people and to keep them alert about what is going on the city and to keep theme engage in something and I think is very healthy.

R/ That's it, yes also and then you can do something so that's very important, so you don't ever success you know there is a lot of speaking in the projects, but is a good thing

16) Do you think that if the citizens had the opportunity to co decide with the authorities in urban projects, the implementation of the projects would be better and the authorities can make a better work?

R/ Not easier, but better because both sides have the chance to hear what the other say, to think about and to find together a way it's a chance don't say that it must come in that way but is easier because you talk much more and, you have been here for two or three days you have seen what happens between two people of us.. that is not easy, it is horrible sometimes, but is the way it is and is reality. I am a little bit ashamed of that time, but specially one of that person he is a little bit alcoholic, happens sometimes. And also the initiative was also we find nearly all kinds of people, some people than don't try to say a word, all kinds you find, there are people who lead...

Anexo 9 – Resumen del proceso de consulta en Kings Cross Central

Enviado por Bob West (Manager del Concejo del distrito de Camden para la Planeación y Regeneración del proyecto Kings Cross Central)

King's Cross Development consultation

Background relevant

- Development proposals for KX go back to the mid 1980s, and the first big scheme (based on HS1 going to KX Station, not St Pancras) went to the Council for planning permission in 1992 (recommended for refusal, although initially it was expected to be approved). The point is that local community groups had already been active for 15 years before Argent came along; particularly the KXRLG and the KX Conservation Area Committee. They were quite determined, with good legal advice and good connections with Camden and Islington councillors, and well-informed as a result.
- Between 1992 and 1999, the HS1 into St Pancras was designed and developed, and local groups were much involved in this. I recollect running a CTRL Working Group with local activists (but open to anyone) every two or three weeks, looking at the designs and related works in great detail. This helped both me and the local groups, with shared information and a focused approach on the issues rather than a lot of shouting at a distance! Camden even funded the KXRLG to make representations to the Parliamentary Committees scrutinising the CTRL (HS1) project, based on my feeling that local people and local voices carry more weight with MPs than dry professionals.
- One of the principles of engagement with the KXRLG in particular was that they would undertake to spread information and consultation throughout all their network of local groups, and so be genuinely representative. They did try, but I don't think it really worked: it felt like in the end the campaigning was more

important than the outreach somehow, and minority and less interested communities didn't seem to get any voice this way.

- Looking back at 2000 when Argent became a presence on the scene, I can see that we had two or three mature, skilled and experienced campaigning residents' groups and a big hinterland of local communities not really engaged at all. On another side were the group of other stakeholders like the GLA, TfL, government departments, health and other authorities, all circling around with various agendas of their own.
- Holding the ring was Camden as a pro-active local authority, and the rather passive Islington, which tended to stay quiet and not really engage until provoked by events or - often – the KXRLG.

Camden's approach to community consultation/participation on the Argent proposals

Prompted by the then director of Environment Peter Bishop, Camden took the view that the King's Cross development was an event so big that the borough could not afford to treat it as just another item of normal business: the economic, social and environmental implications were such that the council's response had to match the challenge. A cross-discipline, corporate King's Cross team was set up in 2000(?), based in Planning and led by Bob West, and reporting directly to Camden's senior management.

In this context the important factor is that this team had a good budget, which enabled it to do much more than merely go through the legally required processes. I felt that a different approach to normal community consultation was needed, for several reasons:

- The local catchment population of people who might use, work in or otherwise benefit from the development was in the order of at least 10,000 across the two boroughs, far greater than those who might be directly affected by construction and other impacts on local amenity
- Regular outreach over five years to this population was well beyond the capacities of any existing community groups to manage and deliver, even if funded to do so. There was also a perceived limitation on campaigning groups to represent those

who disagreed with them or who just wanted to know what was proposed – I suppose you might call them the silent majority

- Community consultation is a duty for local authorities, with legal implications (e.g. exposure to judicial review for failure). The council thus had to conduct its own consultations, not least because it was producing some of the material to be consulted on like the King's Cross Development Brief and UDP alterations. A responsible local authority could not have relied on what turned out to be extensive and imaginative community discussions run by Argent, nor on local community resources.

An ambitious consultation strategy was thus drawn up which in the end was probably unique for a local planning authority in scale, continuity and duration, but perhaps only fitting for the nature of the development proposals. I'm struggling to remember the details, but roughly the aims included:

- Getting good quality information out to the 10,000, with flyers, letters, meetings, stalls at fairs, school events, etc, etc
- Getting to as many local groups as possible for detailed discussions, particularly ethnic minorities and other hard-to-reach communities. We had a "100 groups" target, to go to their meetings wherever they might be, with interpreters and tailored illustrative material, etc; I think actually met about 85, plus anyone who asked at any time
- Running a Development Forum with as many of these groups represented as possible; I recall meetings with 60-80 such reps attending
- Ignoring formal processes in favour of sharing as much as we could about how the proposals were unfolding and asking what could be improved or changed
- Putting requirements into any eventual planning permission for continued community involvement as the development gets built out. The legal agreement (s106) thus contains provision for joint working panels where local representatives can sit alongside the developers, architects, heritage authorities, landscaping experts, etc

I suppose the unwritten benefits came in giving a more equal voice to those who were not seasoned campaigners, and seeing a more rounded picture when taken together with Argent's consultations. One difference between the latter's activities and Camden's might be that ours offered continuous involvement in the details, for those who wanted more than a one-off say. I also felt that local communities were in practice "part of the team", because they usually had intelligent and perceptive views and ideas which strengthened Camden's position in negotiations with the developers (and with other agencies like London's Mayor, TfL, etc). The whole King's Cross Team bravely agreed to sustain a long programme of evening meetings, etc, and in effect to carry Islington along too.

Anexo 10 – Entrevista realizada a Bob West

(Manager del Concejo del distrito de Camden para la Planeación y Regeneración del proyecto Kings Cross Central)

Fecha de realización: 08/02/2016

Lugar: Londres (realizada vía correo electrónico)

Consultation 2002	
<p>1) Regarding the consultation of 2002 over the document “A Framework for Regeneration”, held by Fluid appointed by Argent, do you think the citizens feedback obtained through vox pops videos and the discussion workshops helped to build Argent’s Outline Application proposal of May 2004?</p>	<p>Knowing the Argent people quite well, I would say yes, certainly. Although I couldn’t give you any examples now...</p>
<p>2) Fluid’s Consultation Process was attended in total by 314 persons (excluding persons who wrote comments on-line). What was the strategy of Camden Planning Authorities to enlarge the amount of participants and the quantity of inputs in terms of ideas, proposals and comments in later consultations held in 2004 and 2005?</p>	<p>See my preamble above.</p> <p>Hard to be precise about numbers, because as explained Camden’s consultation approach was meant to be durable over 5 years or more and targeted local residents and businesses, not passers-through as well. I would guess we had face-to-face with 2,000 people, maybe 150-200 on a regular basis from 2001-2006. Our database for regular briefings/updates was at least 400 groups and individuals, plus the occasional 4,000 addresses mailouts</p>
<p>3) Which tools/strategies were used in 2001 and 2002 to develop the consultation process over the document “Chapter 13 of Camden’s Unitary Development Plan (UDP)” since in 2001 the Kings Cross Development Forum</p>	<p>Again, please see above.</p> <p>We used a range of tools, from info postcards to little community/ tenants group meetings.</p> <p>An important element was to discuss each stage fully, try to reach agreement as much as possible, and then “bank” the results; i.e. make it clear and agreed</p>

was not established yet?	that we were <i>all</i> not going to try and revisit and change what had been agreed. Thus each key stage (the Vision, the UDP policy set, the Development Brief and the planning decision) was a fix, not to be reinvented or gone back on. I think helped local communities grasp the overall legal process of working towards a planning decision (approval or refusal) and the need to make progress forwards.
Consultation 2004	
4) Do you consider that the Kings Cross Development Forum tool was effective to deliver community interests to planners and developers and helpful to insert citizens concerns, and priorities in Argent's Proposal of May 2004? Was the Kings Cross Development forum set aiming to a collaborative-planning approach where citizens can co-decide with planning authorities?	<p>Yes.</p> <p>Yes and no. Yes, a collaborative approach as much as possible. And no, citizens in our system do not have decision-making powers: they vote for councillors who make the decisions after listening to their views.</p> <p>This is a long and ongoing debate, with the more committed community advocates saying consultation and participation is meaningless without at least co-decisionmaking. It has long been my opinion that planning is not simply a process, but an arena where most issues can be debated and conclusions drawn publicly.</p>
5) Regarding the consultation process between June and October of 2004 post Argents Outline Planning Application, can you recall the cooperation between Camden authorities and Kings Cross Community Development Trust to help minority black groups to get involved in the consultation process? Can you explain which strategies were used to achieve that?	<p>I'm assuming you mean non-white, British & non-British? I don't think minority black groups were specifically approached; the aim was to reach out to all minorities. From recollection there were over 40 different languages spoken in local schools, and I remember several discussions with Somali, Chinese, Bangladeshi, French-speaking and other community groups.</p> <p>However, that consultation was one of a series between 2000-2006, during which time consultation was fairly continuous with "highlight" or "key stage" moments, so I don't think about it in terms of different process milestones. It felt more like continuous dialogue, and I'm sure my colleagues</p>

	<p>would agree it was exhausting.</p> <p>I don't recall much detail about working with the Trust. Satnam (Satnam Gill chair del DF) was a highly respected local figure and I think the Trust worked a lot with black communities on developing skills and employment prospects, so we would have joined that network and possibly paid for the additional costs of adding King's Cross information to their newsletters. The Trust was important as a steady voice in the Forum, and possibly helped to design the training centre on York Way?</p>
<p>6) How was the relation between Camden Planning Authority with community groups such as KXRLG, Kings Cross Community Development Trust and neighbourhood associations?</p>	<p>I think the day-to-day relationship with the KXRLG was as good as it could be. We were not able to agree some of their demands, but were able to show the reasons why, and their passion about the area was a valuable counterweight to the other competing interests (developers, the GLA, TfL, CTRL, other Camden services, etc). They will probably say we were not good enough! So, cuts both ways.</p> <p>Generally, we seemed to work well with almost all other groups; I can't think of exceptions. I'd have to read the 2006 Report again to remind myself of tensions. Camden won a public inquiry against CTRL construction impacts on Coopers Lane in 2003(?), which was very much a joint council-residents victory that provided a positive lift to consultation in the area. The King's Cross Conservation Area Advisory Committee (KXCAAC) contained KXRLG members and I suppose were never satisfied; but there will always be the difficulty of reconciling special interests with the broader picture, wherever the development.</p>
<p>7) During the consultation of 2004, two of the main conflicts as a result of the Development Forum meetings, were 1) the petition of more affordable houses, and 2) loss of trust (confidence) in the</p>	<p>There are so many nuances in all this. I suspect that</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 The views of the broad range of respondents and their often younger ages as reported in Fluid's Consultation might well have been true of much or most of the wider King's Cross area. Lots of people we spoke to were

<p>developer because The Forum perceived Fluids Consultation in 2002 as a failure. In their words "the Framework Findings (document that reflects the consultation over "A framework for regeneration"), ignores what the people want". From your point of view the feeling of distrust was a generalize feeling of participants in the forum or it was only the position of KXRLG.</p>	<p>very positive about the development and wanted to see it happen, with a focus on shopping, housing, jobs and open spaces</p> <ol style="list-style-type: none"> 2 Being experienced and closer to the action, perhaps the KXRLG disliked the balance of land uses and scale as not being what they wanted and perceived as not what the local communities wanted either. They would have a natural distrust of glossy brochures, and loyalty to long-held positions on things like social housing 3 There never was "trust" in the developers as such, because the folklore is that they're in it for profit and don't really care about local communities. I think Argent were – and still are - different in that they could be taken at their word, but old King's Cross campaigners would be slow to realise that 4 From this distance I can't rule out the possibility that the outline application was expected or even intended to draw fire... <p>I can't be sure, but I think that at the time the concerns of the Forum were generally held and not KXRLG specific. Later, there were strong disagreements, with the KXRLG being argued against and I remember even shouted down at one point.</p>
<p>8) Do you consider the Argent's Fluid consultation process of 2002 as a failure as the Kings Cross Development Forum perceives it?</p>	<p>I don't recall what the Forum said in detail, but if they said it was a failure then I suppose it didn't succeed with them. I felt it was what it was: expensive, clever and with good points and analysis. Was it led by what the developers wanted? It wasn't enough for the planning authority to go on, and perhaps it had a buoyant tone which local communities didn't share because of all the years of nothing happening and disappointment before.</p>
<p>9) In 2004 two-consultation process overlaps, in one side, the Consultation over Argent proposal of May and in the other, the</p>	<p>We had enough resources in the Team to run both consultations, and keep them distinct. Does the Brief even make reference to the Argent proposals? The Forum was useful in that we had effectively "trained"</p>

<p>consultation process over “The Kings Cross Planning Brief document”. How this overlapping affected the consultation process? The development forum held two meetings to make comments during the Planning Brief Consultation Period from September to October of 2004. Which others consultation strategies were used for the document Kings Cross Opportunity Area Planning Brief?</p>	<p>its members in the approach and skills appropriate to dealing with briefs and applications, so I don’t recall them having problems with understanding and critiquing either.</p> <p>As to other consultation tools, the usual postcards, flyers, meetings wherever/whenever, etc. Again, remember that our strategy was for continuous engagement, not event by event</p>
<p>Deprivation Problems</p>	
<p>10) Affordable housing, jobs and social integration were the priority topics for residents in the area according to the first consultation process held By Fluid and according different surveys. Do you think the development project has been effective to solve deprivation problems in the area?</p>	<p>Solve, no. Deprivation problems have deep and widespread roots that no single development, however big, is going to fix.</p> <p>Has it/will it make a difference? Yes. There are social and affordable homes, and jobs, and new public open spaces and a swimming pool which are much liked and used locally. There are new walking routes and connections across what was once a no-go area. People seem to like it. King's Cross is a go-to area</p> <p>Social integration is a big question for me. Even now I’m not entirely sure what it means, and where the boundary lies between what is provided and what relies on communities and individuals to invest.</p>
<p>Voluntary and Community Sector</p>	
<p>11) How did Camden Planning Authority articulate the Camden’s and Islington strong voluntary and community sector to the different consultation processes between 2001-2006? Did Camden Planning Authorities use existing tools such as the citizen forum ”Camden</p>	<p>If I understand the question correctly, all the voluntary and community sector groups got the same treatment as residents/tenants groups, special interest groups, businesses and others. One difference was that tertiary sector agencies might have services that could be beneficially located in the development, or arranged to service it. So meetings with voluntary agencies had this extra dimension of “can the</p>

Talks” or any other additional tool?	development help you, or vice versa”. One such discussion was around locating a depot for mobility scooters for the disabled. We also had a mobility impaired forum to talk about access for the hard of sight/hearing and otherwise impaired, which included the RNIB amongst others.
Think Again Campaign	
12) Do you think the campaign Think Again against the provisional planning consent to Argent was the result of the feeling that the citizens and community groups were excluded from the project decisions?	I don’t remember this campaign by name, but I recall the mood. I think that you always feel a bit cheated if you are excluded from actually making decisions (I have this experience myself as a campaigner locally!). But is this because you don’t like the decision? I would like to think that local people did not feel excluded from the discussions and debates, but that their views didn’t always win against other arguments. Apart from finance and other matters sensitive in negotiations I don’t think there were many secrets, and the 2006 Report sets out all the relevant issues and considerations on every topic: the KXRLG could have written it themselves if they had the resources. I’d like to know what they think they didn’t have by way of information.
Consultation 2005	
13) Regarding the last consultation process between October and November of 2005. At least six or seven workshops were developed by Planning Aid for London but I requested that company the results of the workshops and they said they no longer have those documents, can you recall which were the big changes done to the previous Argent’s Revised Proposal addressing comments, proposals and citizens priorities?	<p>Sorry, I don’t recall any detail on this. Perhaps because I know it’ll be in the 2006 Report which I will try to read before we talk!</p> <p>I remember PAL coming in. I think the Forum suggested independent help on the applications and I agreed as I thought it would help smooth out tensions between groups and focus discussion, as well as creating some breathing space between the Forum and my team. PAL were also able to communicate what was and wasn’t possible in the process, without being perceived as biased.</p>

National Government Policy	
<p>14) How do you think the strategy of community empowerment leaded by Tony Blair's Government with programs such as the New deal for Communities and the inclusion of the Statement of Community Involvement impacted the consultation process in the project Kings Cross Central? Were the national governments strategies useful to increase citizen's participation in urban regeneration?</p>	<p>In general, I don't know whether these things have had any effect. Current initiatives like local Neighbourhood Forums and their plans seem beneficial if anyone pays any attention to them. SCIs are a good thing in principle, and can be meaningful if the developer really does take an interest.</p> <p>As for King's Cross, these were irrelevant: we and Argent were way ahead of them, and I have a feeling that SCIs were concocted by someone looking at the King's Cross experience.</p>

Anexo 11 – Entrevista realizada a Michael Edwards

(Co-director del grupo comunitario Kings Cross Railways Lands Group (KXRLG).

Fecha de realización: 17/03/2016

Lugar: Londres (entrevista realizada vía skype)

1) One of the most important antecedents for Kings Cross Central project was the construction of the Chancel Tunnel Railway Link in St Pancras between 1996 and 2007. Which were the big differences in terms of community involvement between the project CTRL and Kings Cross Central. Did the same groups or associations involved in the 90's get involved again between 2001 and 2005?

R/ I am just thinking, in one way they were part of the same issue, part of the same problem, but in terms of engagement of the citizens of the population, I think they were rather different because the issues surrounding the Chancel Tunnel Railway were all debated during the 1990's xx rather technical rather.. so many people so it was quiet difficult to mobilize missives of people on the railway issue, but it was a challenge which I think most met well because the Railway Lands Group and specially the people on Islington side the one called Cally Rail Group were extremely effective in mobilizing local people and I explain the impact that the project would have and the demolition of buildings on disruption, mobility, closing streets, the transport issues, and they manage I think to get hundreds of thousands of people on this issues to petition the parliament about route of the railway, so I think it was a very successful campaigning they produce very good results even though it was quiet difficult to mobilize everybody

2) In your Essay “Kings Cross Renaissance for whom” you mentioned that in The Kings Cross Partnership of 1996 the community had a subordinate roll. Can you mention the reasons you made that appreciation and do you think that the project Kings Cross Central was born with a participation deficit?

R/ Yes I think I mean the community participation had been very strong in the period 1987 to 1992 after that it became much less strong and rather quiet most people were not conscious of threats to the area, the Kings Cross Partnership period was really rather quiet

there was some community involvement and some of it quite successful in influencing the way the money was spent on.. Improvements and improvements on neighbourhood services but it was.. and modest so when the Kings Cross Central issues began to arrive in 2001, 2, and 3 in a way it required a rebuilding of community activity it was quite difficult to rebuild the momentum of activity, yes you are right.

3) Regarding the consultation process held by Fluid over the document “A framework for regeneration”. What was the contribution of KXRLG to that document, did the group engage in any way to Fluids consultation? And why specifically the group considered that consultation process as a failure?

R/Well I think The fluid consultation was typical of many of consultations which are paid by development companies, because it must not ask any of the fundamental questions about how people wanted this land used, it was very much inviting people to comment on rather superficial aspects of the project and not really acting through to the established organizations, community organizations and groups, it was as far as I remember through surveys, sampling, focus groups. And the reports from Fluids as I remember were very trivial, superficial, and I don't think that they impress citizens very much at all, I mean they were valuable for the developers because they produce some legitimacy and enable the developers to say they have conducted consultations but I think it was very biased and unsatisfactory

4) Comparing Argent's consultation and Camden's consultation “Bob West felt that communities were part of the team because they usually had intelligent and perceptive views and ideas which strengthened Camden's position in negotiations with the developers”. ? In which degree you felt the different groups and communities concerns were satisfied in the negotiations?

R/ Well I am pleased that Bob West said that, he did not say that to us at that time and it's very nice to know, if it was indeed true, at that time Camden consultation process produced an incredibly rich body of ideas, suggestions, demands of the community but it was impossible to tell whether these demands make any difference to Camden's point of view or their decisions, there was no real proper response to the community groups from Camden

so we never really new if they were having impact or not , the person who now most about the issues is a man call John Mason , because he analyse the demands in detail

5) In 2005 after Argent submitted the revised application, the consultation period lasted only 6 weeks from October to November. Can you recall which specific changings in the application approved were achieved through citizen participation?

R/ No I am afraid I cannot remember enough detail of that sorry I cannot remember.

6) In 2004 the development forum start a discussion about their power over decisions. Camden's authorities position is that community groups were not interested in designing their own spaces just in big issues not in details. Do you agree with them?

R/ What they mean with designing their own spaces?

7) He means that for example there was a meeting where he ask the people ok we need to fill in what will be inside the community facilities and he said he was kind of disappointed or frustrated about that feeling that they were not interested in proposing what should be inside the community facilities, so he felt that some community groups were not interested on that but in bigger issues.

R/ Well I can not remember that particular meeting but its certainly its true that on behalf the community groups were mainly with the big strategic issues of the housing, the proportion of housing which would be social housing, the creation of community landownership, or community land trust, so some of the land would actually own and be managed by community and organizations and this kind of issues, the protection of historic buildings which many of the community groups were interested in and that they were very reluctant to be drawning to the details of design because they felt that it was a.. if they did get drawn into this details they would be possibly accepting the strategic characteristics of the project I think that's the explanation.

8) How was the decisions made at the KXRLG group and how were the relation of trust between all the groups, how many groups were represented?

R/ That's difficult, but you are talking about the period 2001-2006, how many groups, well I can not really remember in terms of numbers but the important groups I think within the KXRLG were some tenants associations representing people living as council tenants in sommers town and Kings Cross in Camden that's one part, the second part was people living in on around the Caledonian road in Islington who organized in the Cally Rail group and very xx organizations in Islington including some important youth groups, young people. The third very important group was the people involved with the build environment heritage, the heritage protection groups partly from Islington Side bit also from the Camden side and also a group concerned with the canal, the canal is a conservation area and there was Regents Canal Conservation Area advisory group, now all this historic buildings, were very influential, they intended to be educated people not all but mostly they had big contacts, money, they had skills and technical knowledge, they were able to modeled wonderful graphics, they were really quite important strand in the whole thing, they encourage us to for a review in the courts although that failed but. So I cant count up and give you a number of all organizations involved but it must certainly be 20 or 30 organizations but I think they xx in those three groups that I mentioned, Camden's Residents Tenants groups, the Islington residents groups in Caledonian road and the historic buildings conservation people, to me they are the three important and I think they trusted each other very well, I mean the cooperation was good and.. I am trying to think if there were serious tensions within, not that I can really remember I do not recall a lot of tensions. I can remember more tensions clearly from the 19090's at that period there was a much wider range of organizations involved including squatters, homeless people and there were certain amount of tensions and tensions in social political conditions between squatters groups and rather middle class residents.

9) In 2004 two-consultation process overlaps, in one side, the Consultation over Argent proposal of May and in the other, the consultation process over “The Kings Cross opportunity area Planning Brief”. There were only two meetings of the Development Forum in the official consultation period for the planning brief document. How this overlapping and the short period of consultation time affected the planning brief consultation process?

R/ Well I think what really matter was the consultation over Argent application, the first one and the revised one, they were the really important things, the opportunity area planning framework in a way by that time was in essence I think we achieved as much as we.. achieve in the consultations over that document called the planning brief, there is a document called the planning brief, which we made enormous influence on that and I think we did influence. But after that the main emphasis of the community groups was in trying to.. over the argent scheme particularly its housing content and its environmental characteristics, and demolition of historic buildings.

10) Planning Aid for London developed the Kings Cross Future Workshops in 2004 and 2005. According to bob west the inclusion of a third actor intended to “smooth out tensions between groups and focus discussion, as well as creating some breathing space between the Forum and Kings Cross Team? Do you think PAL help to relieve conflicts and also to benefit the consultation process?

R/ No I think we experienced that pretty much negative, because they were appointed by Camden I think the money was paid by Argent, and it always felt to us that Planning Aid had been brief by some combination of Camden and Argent and we are not really allowed to ask the important questions about the schema, so they were always channelling the discussions to all details, design, which sports should be provided, how much bicycle parking, relatively minor details compared with the strategic issues and I know that many people in the community felt that it was a manipulated process rather like the Fluid Consultation. We also hearth, I do not know if this is truth or not we never really had a confirmation but we were told that Argent had said to Camden that they were happy to have

PAL appointed providing that they did not use Michael Parkes as the professional in charge, Michael Parkes was a partner who works for PAL who have been much involved with Rail land group in early years, and I think Argent felt that he was committed to the community point of view which make him a not acceptable person to run this consultations, I do not now if this is true or not.

11) In the conversation with bob west he mentioned that: One of the principles of engagement with the KXRLG in particular was that they would undertake to spread information and consultation throughout all their network of local groups, and so be genuinely representative. They did try, but it felt like in the end the campaigning was more important than the outreach somehow, and minority and less interested communities didn't seem to get any voice this way. Regarding to this, which was the strategy of the group to involve all the representative groups, which were your communication strategy between all the groups, what kind of norms had the group to let everybody all the groups get involved, and what is your position about Bob's perspective.

R/ There is always a big issue in London about how representative community groups are, and of course there is always the.. that it become really representative only if fundamental parts are educated people, The railways lands group always made very strong efforts to include representatives from most of the groups including the people from Bangladeshi communities we had very strong links with Somali people within the area and some Somali businesses and we had very active Irish people, we made really strong connections with some of the youth organizations in the area and groups concerned with disability people so we tried extremely hard to make sure that we discover, and listen to and represent this huge range of points of views coming from different groups and of course community groups are never represented in the same way that politics represents to , I mean we did not had elections of citizens when you do have elections for government in England you usually find that only 20 or 30% of the eligible people vote in those elections, so the official representative politics is not that strong not as.. I think you need votes you need formal representation through elections, but you need community groups as well.

12) About Think Again campaign, Besides the legal demand were there other alternatives to try to stop the final permission to Argents proposal?

R/ I understand your question, well I think many of us were opposed to this legal intervention, by that time we seen it as the last possible chance of influencing things, we tried everything else, we tried using all the participation processes in the planning system, we tried influence local councillors, we tried approaching through the mayor of London Ken Livingston who was no help. So this legal challenge in the court was really the only available sort of thing we could do that's why we did it and we did not win so, we tried but it did not succeed, but I would say was a desperate last attempt.

14) Do you consider that the accumulation of social capital meaning a growing number of citizens involved in citizens associations and higher levels of trust in institutions and among citizens is positive to increase the citizen's participation in urban planning projects?

R/Well in my opinion what is needed is a long term process in which more and more people are drawing to active participation in the future of the city and consults at different scales, I mean partly is about influence in what happen in your own local neighborhood, partly it is about what happens at the scale of your municipality and partly is about what happen at the scale of the whole city and in this last ten years I think what we have been doing what I have been involved in is building up this London wide network of organizations called just space which is one of the main groups trying to mobilize citizen capacity and involvement in all sorts of issues across the whole city. But what I feel I have learned in all this years is that you do not do this by having weekend workshops you do it by long term processes, making contact with organizations, bringing them in, discussing problems with them, discover what they are interested in and then see how you can help each other to achieve what you want. Let me give you an example, one of the organizations which we make contact with from just space is a network called age UK, is a national organization of old people 60 70 80 90, and they organize things all over Britain because local groups everywhere and is very influential very important in developing policy on...

we made very good contact with the London organization and being able to help each other but thinking about the access for old people, the special housing needs as people get older and trying to get this concerns about the needs of old people more strongly represented in plans for, and that's something we have been doing by many years, building up those relationships and mobilizing groups of people who cant think that city planning is the main target but they do realize when you talk to them that actually the city plan has really big impacts on them so they became part of this growing movement an engaged community. I mean I never used the term Social Capital I think its right.

Let me tell you one other thing, the person in charge at Camden Council the boss of environment, he was the person in charge of bob west was a man call Peter Bishop, he has written a book about the whole process with the help of his wife who is a planner also together they have written a book which I think will come out quiet soon I am not they are publishing it , and I will tell you when it comes out, he wanted to interview community groups as part of writing the book and he ask me to try to put him in contact with a lot of community groups but nobody was willing to talk to him I was interviewed for the book so some of what I have said will be in that book but all the other people just refuse to talk to him they said he is such a liar we felt that he was xx with the community groups, so lets see what he says about it

Anexo 12 – Entrevista realizada a John Chamberlain

(Miembro del Comité de Administración de la asociación Camden Cycling Campaign)

Fecha de realización: 04/03/2016

Lugar: Londres (entrevista realizada vía Skype)

Preguntas

1) Before CCC get involved at Kings Cross Central project was the association involved in other projects of the District for example the Chancel Tunnel Rail Link or other projects in The Borough?

R/ no, well that's a very good question let me explain a little bit how it works, as long as I can Recall the London Cycling Campaign and actually we are members of LCC but if they live within one of the Boroughs of London, automatically are members of the local organization, so Camden cycling Campaign are those members of London Cycling Campaign who live in Camden and both LCC at London but CCC are what we called them statutory consultees so if they are making any changes to the roads they are required to consult with LCC if it is the London Authority or Camden Campaign if it is Camden so he have the right to be consulted they do not have to listen but they have to consult, this is not covering buildings, for example there is a very big building coming up, there is no requirement for them to consult us, However generally the way consultation work is that anybody can response to a consultation so when we have a large development we would normally hear about it and we will often respond if there is a cycling issue for buildings that would typically more to do with, cycle storage, cycle parking, cycle access, for roads of course that's our real focus that's we are talking about cycling and facilities on the roads. So I would say that because this Kings Cross Development is one unusual because of course is mostly about buildings, but there is also roads within the development and access to the development and it was interesting that most of our submission was to do with the roads to the area and within the area, and so to go to your specific question for example the CTRL when they develop the new station at St Pancras we did put in a formal response on that and maybe because of that they were planning to change the roads systems around the

station, so again, it kind of.. Again if is addressing on the roads they must consult us if it is more really not about the roads they might not consult us but we may still can put it?

2) One of the mayor issues or claims made by CCC was the necessity of integration of the project with adjacent neighborhoods and better bicycle lanes to access the area from the south, north east and west. Argent revised version 2005 did not met neither the cycling community demands nor Unitary Development Plan policies regarding space for cycling ways. Besides the submission of November 2005 what was the strategy of CCC to try to change Argent position?

You are quiet correct at saying that, the point that Argent made was that the roads to access the area are not their responsibility, ok, so they would say that those are the responsibility of Camden, and their responsibility ends at the edge of the development area, I mean.. They probably said that they put additional money to xx Camden they had disagreement on what we call section agreements where the developer would also put money into other project outside the area, as a compensation for any disruption and so on, and that money Camden should spend on the xx outside the area or anything they can build a school.. but anyway Argent would say no the way it works that's not our responsibility we have put money to Camden, so our strategy then has been to engage with Camden in a general way on the roads I mean it has been a lot of efforts on improving the facilities on the roads in that area but is not necessarily totally coupled to the development, I mean but Argent not in the equation, and then to answer your question we do have a relatively we believe we have a relatively good relationship with Camden we meet them regularly to discuss issues, to discuss developments and buildings, cycle facilities on the road and of course we do not get everything we want but a lot of this things... some of the things we have requested in the response are now either in place or being developed but actually... London's plans for great roads and cyclist and so on so in a way they are not... all the routes are done because of kings Cross development they are not, it has not been a reaction to the Kings Cross Development as much as a reaction to the idea.. The point we made in 2004, 2005 following Camden when then seek about what they would do on the adjacent roads, so it has been a long time and it is more a direct road were we are starting to see some of those things happening but it not been done, it has been campaigning on the London level as local

campaigning but mainly its, that's is capitalized if you like an overall vision of a London which is much or more pleasant and safe for cycling and then specifics will come back out to this specifics would relate to this application put in 2004 and 2005. I am trying to get shorted out to your questions.. but I mean it has been very interesting to look at this, and then I think well why you could consider they failed to react to our request at that time but now as we started to look at it we see some of this starting to come out.

3) Ok so you can see now I mean after some stages of the project have been over now, so you can see actually some of your demands accomplished?

R/ Yeah, some specifically coming the ones which are intimal link to the project have specifically coming either because the developer has built them or because they release the section money that has been used to put in more facilities.. they would typically be the very local access from the canal a bridge across, this little things that are immediately adjacent to the area, the bridge crossing Easton road this wouldn't be addressed by argent thy would be addressed, if they are addressed through Camden.

3) What is your opinion of the Workshops held by Planning Aid London the 7th of September 2004? Was the workshop useful to hear further voices interested in cycling that were not part of the CCC? How useful was the workshop to build the submission sent to the Council in September?

R/ That's a very good question, my memory is that there were no other organized groups within cycling, there were of course at the workshops many individuals who were interested and some of the discussion they would be putted from those people, but let me check, I do not want to make this wrong, so for example you were particularly mention a meeting when?

I am looking at some notes and this reminds me that the transport topic meetings would have been quiet general so they would be about pedestrian, car parking, public transport, I think looking at that one that the only people who would be mention would be us, so my feeling actually would be that we were probably the only formal representation for cyclist

4) How was the relation of CCC with KXRLG?. Was there any relation of cooperation or at any time CCC was represented at the KX Development Forum by KXRLG?

R/ So there were numbers of group, they were an very outstanding group because there were plans to this area have been come up since 1970s I do not know, so they have been in existence a long time. I would say that most of the other groups were quiet focus on things like dominants buildings, what sort of use, office, residential, trying to preserve some of the historic nature of the area and all of this things and that would neither be particularly supported by or any sort of conflict because to any of the cycling issues, so I supposed what I am saying is we did not have a lot of common ground but we did not have any disagreements either, and the area where you would see some synergy would be.. I think everybody was against the dominance of the motor vehicle and cars, so they would be probably talking about pedestrians space, and we are talking about a roads of cycling that would be a common theme if you like and particularly the access issue, for example, the area was surrounded by railways and the canal is naturalistic difficult to make it permeable for pedestrian for anybody and so we would definitely have common ground in wanting to see links particularly to the north and to the west but also safe crossing to the south were you had a very very busy road, so it would be some common ground but we tend to have an internal agenda but it will not be in conflict by any mean so.

5) Do you recall attending the Kings cross Development Forum at the same time the group and the cycling group?

R/ The Kings Cross Development Forum is a continuing body it Kind of came out to this discussion groups after planning application was approved as the method to consult who were interested in the area, stakeholders you might call them and its an Umbrella organization and within in there are numbers of organizations represented including ourselves and they meets very regularly and it also has special committees on particular issues so that's quiet an ongoing organization so I am not sure if I answer your question.

6) Yes but also the KXRLG is actually an umbrella organization as well.

R/ That's true that's very true I mean actually I am just having the think now, it is interesting the Kings Cross Development Forum has I supposed...contribution groups to a

some extent, in other words we seem to become more a group of like minded people who historically had relation to other organizations but now its.. I do not how to.. But it is quiet integrated in a way so you now if you ask me which one of the people of the forum is from the KXRLG I have to think I am not sure but..

7) It is just that I was curious because many groups were represented by KXRLG and when I interviewed Bob West, he had the opinion that some groups did not feel represented by them an that they were sometimes holding their own agenda, so I was just trying to figure it out..

R/ That's interesting, I like him and I respect him he might see that something I did not see, you now also that Railway lands group had probably separate meetings particularly at their own, so I was not aware of that, you just told me that's quiet interesting, certainly in the meetings I went, I did not observed any of that, in fact had their agenda if you like but was not in conflict at all with our agenda, so that an interesting comment I am sure that's true, I mean that would be probably be true in all groups I mean.. Within the London Cycling Campaign we have disagreements I mean there are those to who believe for example that segregated cycle facilities are wrong that we should have all the cycles on the road and its up to drivers to be very careful when they drive I do not believe that's realistic but we have a disagreement on that so I supposed in all organizations within them they have disagreement and I did not realized that there might be people who the Rayland land group said they did not feel represent by them, that's interesting comment, I would not have any experience on that, I never saw any.. I have seen disagreements in terms of priority but I never actually been aware of any significant disagreements in principle within any of the groups at the meetings, however I supposed one think I would say is that there were certainly feeling among some members of development forum that we do not achieved anything very much, in other words we are quiet consulted, they talked to us, we tell them what we think and then they ignore it.. They are not required to take any action obviously I have seen things well, of course you can always complain about that, so you know when I look back to the submission we made I should say many of those things were not done, some of them are being done now, so the question would be at some point you now, this is worthless this is not a consultation this is just they are telling what they are going to do, and

then maybe people who do not come to the meetings because they feel it worthless possibly.

I would like to make a point, the applications made in 2004 and 2005 were outlined planning applications, that means they do not describe the details they just describe the overall outline and then as it develops they have applications building by building giving details, so I mean it sounds quite sensible, the biggest issue for me is this: That in the outline planning application they can say things about access and so on and we will do this and we will do that or maybe not in the specific planning applications they only ever discuss a building they do not discuss how that building fits into the surroundings, they don't discuss the links, they don't discuss.. In other words the whole issues which is one of the most important to us which is how you access the area, how travel through the area, kinds of gets lost it wasn't really detailed in the outlined application except the general terms but unlike other things is wasn't addressed at all in the specific planning applications so one of the battles I fight is::ok the buildings may be fine.. but how is that linked in we do not get that, that's our biggest problems with this, for me that's one of our biggest problems with this process, and that maybe one of the reasons why a lot of the things we asked for they have never been done, because it was never appointed which.. You now they were actually said now you have to provide this.. So it was just a sort of comment, my perception.

8) During the consultation period between October and November 2005 over the revised proposal did CCC involved in any of the workshops developed by Planning Aid for London the transport workshop or the open space workshop?

R/ My recollection that could be wrong you might now this better than me, they put another application and it was in essence pretty similar, but there might be some changes. I remember the discussion some people said well we do not need it just put our comments again and some people said you do not need to change anything we felt that for start it was not good to said just refer to our previous one we have to create a new response and we did update it and another thing was confusing was that the Unitary Development Plan UPD was being updated too so it was unclear what we should talk about. I remember referring to both the 2000 policies vs the 2004 policies that was just a question of going through the

development plan and finding where they put the things that we talked before so, let me take a look if I can answer your question, so it looks like we might not come to those I do not why, my memory is not brilliant, it looks to me, all these meetings had quite specific topics if it wasn't the topic we were interested in we might not come. I do not remember whether or not we attend. At that time there were other couple of people that were also helping with this they might go to these meetings, I do not remember those meetings. I do not think we went to those meetings.

9) Argent was always proud of saying that they applied a bottom-up or community approach to build their development proposal did you have the feeling that the consultation process allowed citizens to shape the proposal?

R/ That's a tricky one. I would say we were disappointed, so let me say the positive things, I feel they were very honest, they listen, the people from Argent they had a big cycling culture, the meetings were neutral, but in the end they pretty much did what they were required to do by the Camden's Plan and guidelines and the agreements and I would say there were not many significant things we really modified that I am aware of from the community by involvement. However having said that I think that it was value in the discussions if nothing else, the community groups began to xx some of the constraints and those quickly would be commercial constraints you know, I think when they said look become buildings buildings if we do what you say we can not.. it has to be 12 and I supposed people believe that they look the way citizens works that's what they are going to do, there weren't some change details that I am aware of, details such as cycle storages, occasionally I got involved a little bit, talking about the actual looking of the buildings and different changes that come about.. But I would say there were no significant changes that I am aware of, so I would say that we were bit disappointed, whether or not argent never really intended to listen or whether they.. No I think they are honest it seem to be a transparent process I just think they listen to us.

10) I think one thing is transparency as you said and other thing is how efficient the consultation was?

R/ I think that's quite common in London that the way they treat the consultation period is at they are required to listen to everything that comes out in that period but the things

coming outside the period they will have to take them on board, if you are putting something very late, they are not required to reverse the decision if it came out the consultation period, it depends on the degree of flexibility, that would be common in projects I am involved in, until the time they finalize the design they would often still listen, but as I said I think we would be disappointed I mean there were some fairly major suggestions we just told loud..

11) Do you know if members of CCC were at that time involved at the same time in other associations such as neighborhood associations?

R/ I really do not know What I can say is that, I am not involved myself in many other activities... well I am I often see some of the people I now from cycling organizations I think it would be true to say that a lot of people in any organizations are people who care about what's going on in the society and therefore maybe in several organizations, I do not know I am guessing that might be more true of other organizations, community organizations, I think in London cycling is still seen as a sort of specialism you know, in other words it isn't just sort of part of mainstream I mean I am thinking on my neighbors how many of them cycle regularly, maybe 20%, you know what I mean is a minority interest, so perhaps we are a little bit less integrated.. in the other hand a lot of our members would be involved in transitions you know in organics.. but I think, unfortunately also a lot of our campaigning and a lot of consultation are into quite technical, the technical details of how to do that (for example segregated routes) is actually quite narrow, within the organization that kind of now they can and they can not do so that is probably true in other organizations but that's a little bit exclusive unfortunately, so you know yeah certainly our members many of them would be in other organizations but perhaps quite not as much as you might find in others

12) Do you consider that the accumulation of social capital meaning a growing number of citizens involved in citizens associations informal or formal associations is positive to increase the citizen's participation in urban planning projects? Those persons who belong to an association can be more easily engaged in urban projects?

R/ Yes I think so I am quite thoughtful about that, I think that, and certainly we got more sensitive we were talking about letters in the local paper, you know 20 years ago 15 years

ago we published something about cycling it makes a reaction, and possibly also technology helps I mean you now a lot of people out there using social media, exchanging ideas it can of permeates and it permeates with the younger people perhaps so I think that's probably true, and we see an acceleration of support for things that help us get more people cycling, make it more comfortable and safe on the roads and of course there is still a lot of people who oppose that, there is a part of Camden the get thousand of signatures from people who said they need to drive children to school and how dare we stop them, so you always get that, but I think there is improvement I think there is solutions perhaps a bit of more share understanding

13) When the project starts can you recall the general reactions of citizens or if you remember about any protests, manifestations movements against the permission given to argent or do you think in general the feeling was that the people agreed or they were happy with the first stages of the project.

So I Certainly do not remember many major protests of a general nature against the whole project there would have been some protests against some specifics, a particular building, to answer your question most of the people in London and Camden were pretty neutral actually you now we are pretty a pathetic nation in a way, at least something affecting you and me people do not get to excited the area was pretty round down, I mean a lot of people like it that way, there were some funny areas, illegal nightclubs, lot of prostitution, but there were other people who would like to see that clear out. But I think my general point would be, people think that development is a good think, they are not too worried of the precise nature of it what they want Argent to do in the vicinity of the canal looks very nice, and they have preserved some of the historic buildings, so I think overall people are either neutral or relatively happy and I do not remember any manifestation. I do not think any of the groups would have been able to start up any strong feeling against the development

I have highlighted in our application the things have been done and its not all but.. They typically get done separately from the development, as I said during the development process on the individual buildings the other meetings have been good and they are meeting the requirements in term of cycling storage parking and so on, but the major problem for us is.. Even though the routes within the development are not bad but is the access from

outside a mean we can of new this but this was not Argent this Camden, there is two major problem we are missing, but we have a meeting with Camden last week to talk about proposals of routes facilities so is how is going in the moment.

We probably still go to six meeting a year and we have a little of influence but, this meetings also have representatives of quiet a lot organizations, for example people involved in accessibility for disable and so on, and they are listening very carefully, I have to say. It has been interesting because we have quiet a lot in common with disable you want entrances at street level, those are things that disable and cyclist share and so on so its being interesting. I am just looking to the things we asked for we are getting most of the internal, but the big fail is how you get to the site from outside

14) Question about the new tall building

R/ yeah but they consensuate they would modified that and also the other big: there was a commitment to of what they called affordable housing but that was due to a structure government grants, they change that and as a result Argent said no you now that agreement does not work anymore so they reduced that, the truth is that Argent work within their rights, in other words this was an external change and it was covered in the agreement and in fact actually Argent could have reduced even more than they did, so certainly people would say yes is something might not be in the agreement something might be better, but the issue there would be weather Camden should allow them In Camden to agree or disagree. I am defending there Argent a little bit. I think some organizations maybe they could be described as a little naïve in feeling that Argent should sacrifice commercial considerations, in the perfect world that might happen. But the job of Camden is to make sure that the balance between commerciality and social benefits is maintained and they often get it wrong but that's a failing of Camden not a failing of the developer.

Anexo 13 – Entrevista realizada a Bob West

(Manager del Concejo del distrito de Camden para la Planeación y Regeneración del proyecto Kings Cross Central)

Fecha de realización: 12/02/2016

Lugar: Londres (entrevista realizada vía Skype)

Preguntas

1) Which were those two or three Skilled and experience residents' campaigners in 2000 that were not engage, can you recall that?

R/ Yeah they were engaged before, The Railway Lands Group has been operating there since 1990, so they were always active, there is also a conservation area committee which were concerned about the heritage buildings and, I can not remember any other groups such apart to those there possibly were two in the Islington side which were generated because the city area. And also because a lot of regeneration money was pump in to Kings Cross from the government between about 1992 – 1997-98, I think the idea is that it was going to be a Kind of softener or something to make it easier to deliver the high-speed roadway to Kings Cross If it was a company with a program of improving infrastructure on the site but also improving jobs prospect and social integration, so that was the Kings Cross Regeneration something that the government called project which is basically trying to find ways of spending money in the area to improve it because around 1990 the kings cross area was very depressed, poor, rough area, red light districts, not a place that people would walk around very much, so it was bit a rough area and the money was to trying to make it better and that's probably where the working men's college and some of them.. how is it call?.. is in the answers you make , is the development trust that was it , so there were a lot of activities going on which involves a lot of people but they intended to be all the same people, you know you could actually say ok we can just have this conversation with 9 local people who were members of all this groups and I think part of the difficulty was that this 9, 10 or 15 people were occupying all the band with for communication and engagement and one of the things that we were worried about is that no one else was getting hearth so

that's why we decide to make much bigger kind of consultation on the development, trying to get a much wider area so this particular groups that have been there a long time were put in a context of a much wider community, I think.. I mean in this country you find that almost any area you will find there are few people who really like to get engaged in all of this issues and they really now about them and they intend to shout notice.. And makes at a bit hard for anyone else to get hearth specially minority groups.

Near the end of the consultation on Kings Cross Central people were complaining that it was going to gentrify the area, you now what I mean, you now people gets displaced, prices go up, an everything else, but that was way to late you now once the decision was made put the high speed road way to St Pancreas they now that properly values and developers and all the values of the area started going up, what was going to happens had already happened, so it was a concerned that a lot of people we drew in out and the rest of it, but actually because the area is.. Is surrounded by social housing which is actually very stable and you can not change it very easily, then the gentrification treat was not a very strong one, but it was seeing as being a real problem, I think more of the other problems we have to deal with was that in all around the site you have this council Housing states and social housing blocks and areas with quiet high unemployment quiet low educational achievement and it was almost very hard to explain why because you only have to cross one road Easton Road and then you are in one of the biggest labor markets in Europe you have to go 200 mts and there were lots of jobs. So there was this kind of long term culture, almost invisible obstacle, barrier where a lot of this communities were just too just kind of feeling depressed feeling deprived and not really engaging even though you see from where they live you can see a blooming city they were not engaging with it so that was another kind of aspect that we were trying people to see why xx is their state is their community and to see the opportunities that were there. The areas around Kings Cross some of them have the highest deprivation scores in the country actually not just London but in the country back in 1995 I think is very different now but back then there were lots of communities also there were a kind of, you now there was nobody employed working and living in the house so the children grew up not expecting to get a job, and you had this kind of cultural inertia something must get through and get more people interested in getting out and taking the opportunities that were there, anyway that's a bit besides your point but its basically what I

am saying yeah there were a couple of strong voices and a lot of if you like communities just weren't engaged in anything they were just living there day a day in xx camps.

2) Deprivation problems extended to some communities as Caledonian and Barnsbury in Islington?

R/ Yeah is the whole Caledonian Road area and in the west side in Sommers Town mainly in Sommers town and there are also to the north, basically there are social housing areas, 75% of social housing areas no much urban space and.. This a challenging area, and one of the points of the consultation was to try and open up the horizon a bit say well if you had a choice what would you do what would you like to see in the development that really help you, I think it was kind of saying ok lets have the conversation more kind of philosophical conversation about in general how can the development be relevant to your circumstances if you are somebody that will never be able to afford a flat in the development, or worried about getting a job there so its about trying to understand how to make developments coming along with a leverage and motor xx new buildings, the local people could feel that they can use the area and be engaged.

3) By coincidence do you have the relation or the list of citizens groups Camden's held meetings with?

R/ No I do not. Camden may have it, they moved offices and they just threw everything out all the record is a bit of a shame because all that is kind of lost, but I can tell you that there were formal groups as the railway lands group, Camden Community Central and the trust, there were the Chinese group and the Somali group and the French group, groups that come together because their common condition rather because they were a kind of group of friends and then each housing state were having their own community group an there were probably four operating in Sommers Town and several in the Caledonian road area, so you now sometimes you just have a single building which has a tenant group, so we meet with 80 or 90 of them, and we certainly contacted all the others somewhere. I remember doing a presentation I generated a slide that show something like 400 stakeholders and they weren't individual people they were groups or authorities or agencies or whatever, something like

400 in total taking interest in Kings Cross and having a reason to be interested there, so it was massive really

4) I can imagine and also it wasn't only that but also the consultation over Camden Planning Instrument the Kings Cross conservation area and the replacement to the unitary development plan happening at the same time

R/ Yes but I mean to me that those were bit of boring process kind of technical officers but legally required and full of kind of legal procedures and everything else but for local people they were actually distorted? And they could see that what were you trying to do is to start with a sort of high level visionary type thing and work the way down to the detail, and eventually they did understand that what we were doing was saying ok, we are going to talk about this high level proposition here and then we are going to make a decision about that and then they are just going to put it in the bank? And say right that's it we are not going to build on that and go to the next level of detail, and bank that, and then go to the next level of detail, and bank that so you did not always go back to the beginning and re-open basic issues that were already been agreed and people understood that process, some people did not like it, some people went on and say yes this is fine, most people realized that you have to get to xx and you have to make a decision at some point, at one point the railway lands group decided that they wanted to re open housing quiet late in the day , must have been in 2004 when they came back and said ok now the brief say that there will be 2000 homes there but we want 3000 and then the discussion was sort of saying ok you have already agreed 2000 so 3000 is a problem because there is no basis for what we have said before and also is taken to the implications of putting 3000 will make, and then again there was another sort of sharing if you like of how you get to decisions because by sitting down and saying ok there is 3000 who lives there that's the population or whatever it was I do not remember which means that you have to build a new second district? And you have to put in more health facilities and you have to make a much bigger, possibly a second primary school and this will involve land and you have to put more open space, and more of this and more of that and by the time you built your 3000 homes and put on this extra facilities at the end of the day you got no land left to anything else what so ever, in fact you get a deficit, so there are no jobs, there is no other kind of facilities, you can not get 3000 homes

on to that site for very practical reasons no financial viability either I am going through that discussions you know was kind of useful and eventually they dropped it although some people kind of say we should have more we should have more but they accepted actually rather earlier was probably in the right area?, and it was very useful to have banks all this various positions to work through

5) There were official periods of public consultation, do the local planning system allowed that all the incomes from the citizens groups outside of the consultation periods were valid in order to be use in the kings cross central planning process?

R/ Yeah I think so I think we understood the process and the process had as you say several milestones, you have a policy, you have to get the development brief right, you have to get the applications right and they all have specific consultation responsibilities and specific consultation periods and they focus the mind in all this things, we took the view as if it started early you can start to get those kind of milestones facing the community better, so you start up with the development brief, for example is already got a lot of community concerns facts into it but also in a kind of way training local people to deal with the process because the process is not very friendly unless you are with middle class well educated so it's a way of getting people to understand what they could and couldn't do in the process before actually it happen, we used to have, we kept discussions going even when there were no formal consultation they would still have update discussions and meetings to help keep the interest on because we felt that it was important that responses weren't just from the pressure groups but actually everybody was able to put something into it and we get our documents better before they even start.

6) Was it.. Following the policy there is not problem in approaching the process in that way when the policy said that there are set periods of consultations?

R/ Yeah but the process demands progress, each step is based on the previous ones and you have though decisions made at critical points, so formal consultations were always saying that, setting around, how long people had to respond, what kind of things they can talk about and so on, and I think one of the difficult things is explaining how policy from central government or from the mayor of London doesn't not necessarily mean the same

thing as local people would like and how the local council has to make decisions which takes what local people like but also they have to make decisions that are consistent with London policies and national policies so by looking at it as a continuous process, there is no formal consultation going on at the moment but we are writing a policy chapter let us have a meeting to explain what government policy is and what London policy is about, so the people understand that there is already a context they are sitting in and there are some things they are not going to be able to change, so for example you had some people saying well we want a t story buildings and all housing and you had to explain to them that actually set by government and by London's mayor require much bigger buildings and a mix of uses because of the transport interchange so you have to try to get across to them that actually that kind of opposition is not going to go very far

7) Did you had the possibility to read the brief 2006?

R/ I am afraid I have not been able to read the report yet I am hoping that there is something in there, I am just looking through it, I will send you the report, I am sorry is very long, is somewhere in there. The director of that time is right now finishing a book on the Kings cross development he is not interested in consultation. It is in page 33 in the report; I do not the changes in detail. Page 35 total floor space went down a little bit, it was quit big drop in business floor space, small drop in maximal residential there weren't many huge changes, there were changes in 5,6,7 thousands square meters which in the scale of the development is pretty small, there were some changes in housing more flexibility in housing, some changes on the way they listed buildings and so on, it is from about page 35, but actually I do not think the revised one was very different in size and content from the first one what was different was shifts and changes on details of it and also if you are xx for punishment I'll send you the legal agreements set along side the planning commission which, I don't now if you now about it, basically you have a planning permission which said what you are granted permission for stick to various conditions, but you have a parallel legal agreement, hat is all the mechanisms for how things get delivered, so for example once they build 100.000 square meters then they have to deliver certain things for example there was one in relation with the primary school and said they had to build the primary school, and certainly that has happened and the primary school is now open, so is all going

to plan in a kind of wired way, so some of the things related to communities facilities and would have be, part of the things that local community worked on, so is a kind of good way to discuss it, and say ok well there are going to be community facilities in the development, when is it going to happen. What will be in them how the local people get involved in the design and so on, and all of that is within the 106, so all the legal requirements at certain points of time, Ill send you that as well

8) Do you consider that the accumulation of social capital meaning a growing number of citizens involved in citizens associations informal or formal associations and higher levels of trust in institutions and among citizens is positive to increase the citizen's participation in urban planning projects?

R/ I think it probably it goes with that, I was just thinking about other experiences I had, and together in their communities tent to discover, actually taking more influence than I think they can have and I am working locally on a project near where I live and Its quiet clear that if individuals have common views when they come together and share their views they find actually that they are not alone that they all have this views and they get energized and more interested in arguing you now about decisions made by councilors or whatever and I now certainly the local authority where I live there is a lot of local challenges to the way is being run that and how the decisions are being made and people talk about their community they do not talk about individuals they talk about the local community, as something you could pick up put in a suit case and walk away with, something really concrete is quiet interesting.

9) In 2002 and 2005 Camden did a Survey to measure social capital in the district. The results were that the sense of community, were growing, the trust among citizens was high, and trust in the council was growing but only the 16% felt involved in decision-making process. Which alternatives do you think would be useful to increase citizen's involvement in decisions?

R/ I mean that was an issue specifically I remember the Rail land group felt that we should somehow create some kind of new local democracy and then to sit at the same table as politicians, the planners and developers and make decisions collectively and it is not

something that ever really happens except on a very local area level in pretty small schemas and I think what we did, we kept trying to explain we will do anything we could to make sure that all the concerns were put in front of decision makers and we also tried to get them involved in decisions in different sorts of ways much more sort in a detail way, I mean there was one meeting where in the morning I had been with a transport for London, the majors transport people and they ? a model of how all the movements in the area will work and it was an animated model with lots of stick people walking around and cars, and it was a quiet clever piece of technology, and they model it at different times at the day and so on, and I said can I take this to the public meetings and they said yeah you can do that, so I went to a public meeting and I run this model and then we had a discussion about what they thought some assumptions were not correct and where the problems were and it was a kind of .. because the model wasn't fully worked out so you had cars crashing with each other and things like that, but they spend two hours, saying that crossing does not work, this does not work, how about we do this, and so on and that sort of level of kind of input into the process, something they had not expected and we are really getting quite excited about and we tried to do it as much as we could, so even though they couldn't take part in decision making as the formal decision making they were actually involved in drawing up the details and making or changing modeling assumptions and kind of basically sitting at the same table if not at the same time when discussing those issues and the same thing .. There was another point.. The developer said to me: ok you want this community facilities, tell us what is going to get into them and how they should be arranged and I set up to meetings, and a lot of people saying ok give us a community hall and sports hall and so on, here is a plan lets fill it in so we can tell the developer what is required, but they didn't even respond on that it was very odd it was sort of like they were not so much interested they were much interested in more bigger things than that, and I was quite disappointed, that actually local people were not interested in designing their own spaces, maybe we did not do it the right way I do not know, it was a bit frustrating. And the other thing is that we set up, I think I have mentioned it some panels when they start building so there were for example a design panel and one of the things I wanted to get away from was the developer coming up with the design and then they would end to talk with English Heritage and then they end talking to the planning department, and they will end talking to transport people,

whatever so they ended having 4 or 5 different conversations and they get the whole feedback which had to become and pulled together and so what I said was ok we will go to the design panels which has everybody runned at the same table and at the same time so that the developer hears what English heritage have to say and sort of others, transport people have to say, but the residents were also sitting at that table, so they could hear all the discussions going on they hear all the design issues being argued about and they could.. in, and as far as I know that is still working which means again although local communities are not involved in the formal decision making processes as such, they are involved in the stages before that, the evolution of the project and in a face to face way with the people responsible for delivering the project so we recognize the problem that local communities want to be in the decision making area, some of them not all of them, some of them are happy to leave their loan and say go away and get the work do, most people are very happy with that, and we did our best to try to get them involved at the previous decision making stage so they at least understood all the issues and could actually make changes before we get to any sort of final decision, that's the whole point of the planning system to me is actually you try and take all and then you basically have sort of public discussion about the issues and also, you know the relative way to.. this issues and trying to achieve some sort of balance if not a consensus so I think for us, we feel it was a pretty open process and last year I went along to, and I had to go to talk at a symposium about social housing and there were people there from the rail land group that I haven't seen for years and one of them actually said, Camden did a really good job in trying to make the process transparent and make it work which I thought was interesting because we always had differences of opinion as well, they thought, nothing else you try to make it transparent.

10) I guess as you response, you would say that participants were indirectly involved in decision making because you really get together all the concerns when you were in negotiation, when Camden where negotiating with Argent in order to grant or not the permission is that right?

R/ Yes I think so I do not know weather they realize that or not but Argent was watching them very closely and their engagement wasn't nearly as detailed as ours but they were listening very hard because they knew that this groups actually were intelligent had

resources and in fact when permission was granted one of the groups took out a judicial challenge, they were sufficiently resourced legally and to challenge the decision in the courts and a bit of a waste of money because they did not really have a strong case but they were able to do it, and so Argent was watching them quiet carefully because they new that if they were strongly opposed to any particular thing they would have to deal with that because councilors would be sympathetic to those views and they new that I was watching them very closely too because I always felt, you now, If you could have team of five and you could have a team of 35, 35 heads are often better than 5 so they were sense part of the team, so as far as I concerned , in terms of being.. and adding sort of negotiating weight to what happens.

Anexo 14 – Solicitud al Concejo de Camden (Londres)



Council and Democracy
General enquiry form - Ref. 20453166

Customer

First Name

Camilo

Name

Montoya

My enquiry is

Dear members of Kings cross Team/or Planning authorities.

My name is Camilo Montoya I live in Copenhagen. I am making a PhD in Political Science about Citizen Participation in Urban Planning. One of my case of studies is Kings Cross Central and I am focus to analyze de consultation process in the early planning stages of the project.

I could find online information about the consultation process held by FLUID appointed by Argent but I couldÂ't find the following information and I would like to ask you if you have this documents:

- The results of the consultation process held by Camden and Islington Council from june 18th to October 8th 2004 about the Master Plan delivered by Argent in may 2004.

- I am also interested in the consultation process held by Camden and Islington in 2001,2002,2003 and 2004 about the documents: Planning and Development Brief for KingÂ's Cross and over the CamdenÂ's Unitary Development Plan (Chapter 13 Camden UDP policies during 2001 and 2002)

- The following also are consultation documents listed at the document Kings Cross Opportunity Area -Planning and development Brief document that I could not find online:1) Camden UDP "Key Issues" consultation 2001. 2)KingÂ's Cross - CamdenÂ's Vision june 2002. 3) 2002-2003 Consultation summary. 4)Leaflet, Changes at Kings Cross 03/04. 5) Kings Cross Consultation Outcomes

The only information I could find about it was the following links at the Camden web site:

<http://www.camden.gov.uk/ccm/content/press/2004/august/kings-cross-consultation-boost/?source=mdm>

<http://www.camden.gov.uk/ccm/content/press/2004/june/what-next-for-kings-cross/>

Page: 1

Customer

But there I can not find the summaries of the meetings such as proposals, ideas, comments of citizens, associations, and all actors involved about the Master Plan delivered by Argent. The meetings minutes of the Kings Cross Development forum are useful but there is further digital information available?. I have already contact Kings cross Development Forum

Thank you very much for your support.

Kind Regards Camilo Montoya

I would like to be contacted by

eMail

Email

cmontoyapardo@gmail.com

Phone

+45 80473033

Address

Slejpnersgade 8,4,-3. 2200 KÅbenhavn N. Danmark

About this form

Issued by

Council and Democracy
Camden Town Hall
Judd Street
London WC1H 9JE

Received on

26/01/2016

Form reference

20453166

Contact method

Self service

Data Protection and Information Sharing

No personal information you have given us will be passed on to third parties for commercial purposes. The Council's policy is that all information will be shared among officers and other agencies where the legal framework allows it, if this will help to improve the service you receive and to develop other services. If you do not wish certain information about you to be exchanged within the Council, you can request that this does not happen.